



Departemen
Kehutanan dan Perkebunan



NATURAL RESOURCES
MANAGEMENT PROGRAM



World Bank

Laporan Lokakarya

Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana Debt-for-Nature Swaps untuk Pengurangan Beban Utang Negara

Jakarta, 17 Desember 1998

Proceeding and Background Paper

Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana Debt-for-Nature Swaps untuk Pengurangan Beban Utang Negara

Jakarta, 17 Desember 1998

Departemen Kehutanan dan Perkebunan
Natural Resources Management Program
The Nature Conservancy
World Bank

Kata Pengantar

Utang luar negeri Indonesia yang terus membengkak diiringi dengan meningkatnya ancaman dan gangguan terhadap keutuhan kawasan konservasi, maka Departemen Kehutanan dan Perkebunan sangat tertarik untuk mempelajari kemungkinan penerapan fasilitas “Debt-for-Nature Swaps” di Indonesia. Salah satu upaya ke arah itu adalah dengan menyelenggarakan lokakarya **“Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana Debt-for-Nature Swaps untuk Pengurangan Beban Utang Negara”**. Dari lokakarya ini kita mengharapkan adanya kesamaan pandangan, dukungan serta komitmen dari berbagai pihak, sehingga jika memang layak, penerapan Debt-for-Nature Swaps dapat diwujudkan.

Tim Debt-for-Nature Swaps Departemen Kehutanan dan Perkebunan dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 658/Kpts-II/1998 tanggal 30 September 1998. Saat ini Tim Debt-for-Nature Swaps secara aktif sedang membangun kerjasama dengan pihak-pihak terkait, sehingga dapat terbentuk suatu sinergi kerja diantara para pihak untuk mendukung penerapan Debt-for-Nature Swaps di Indonesia, bila itu memungkinkan.

Mudah-mudahan prosiding lokakarya ini dapat bermanfaat bagi seluruh pihak.

Tim Debt-for-Nature Swaps Departemen Kehutanan dan Perkebunan

Dr. Silver Hutabarat

Ketua

DAFTAR ISI

Sambutan-sambutan:

- a). Ketua Panitia Penyelenggara *Oleh:* Dr. Ir. Silver Hutabaratv
- b). Menteri Kehutanan dan Perkebunan *Oleh:* Dr. Ir. Muslimin Nasution.....ix

Materi Workshop:

- Penanggulangan Masalah Utang Luar Negeri Swasta Indonesia
Oleh: Prof.Dr. Irzan Tanjung1
- Penilaian Kelayakan *Debt-for-Nature Swaps* di Indonesia
Oleh: Reed Merrill dan Elfian Effendi7
- Prospek *Debt-for-Nature Swaps* di Indonesia
Oleh: Wayne Klockner.....21
- Pemanfaatan *Debt-for Nature Swaps* untuk Konservasi di Indonesia
Oleh: Ir. Aca Sugandhi, MSc.....25
- Kemitraan Dalam Konservasi Pada Masa Krisis Keuangan: *Debt-for-Nature Swaps* di Indonesia
Oleh: Agus Purnomo35
- Rumusan Hasil
Oleh: Dr.Ir. Harry Santoso, Dr.Ir. Bambang Supriyanto, Ir. Soewartono, MM dan Ir.Aziz Khan, MSc.....39

Lampiran-lampiran:

- A. Daftar Peserta
- B. Terms of Reference
- C. Artikel-artikel mengenai DNS dari beberapa media Indonesia

SAMBUTAN KETUA PANITIA

Dr. Ir. Silver Hutabarat

Yang terhormat Bapak Menteri Kehutanan dan Perkebunan

Yang terhormat Bapak-Bapak Duta Besar atau Perwakilan Negara-Negara Sahabat

Yang terhormat Bapak/Ibu Undangan dan para hadirin sekalian

Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak,

Saya merasa sangat senang dapat menuturkan sepatah dua kata pada acara pembukaan Lokakarya *Debt-for-Nature Swaps* yang disingkat DNS. Pertama-tama, atas nama Panitia Penyelenggara, saya ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bank Dunia, *The Nature Conservancy* dan *Natural Resources Management Program* karena telah mensponsori lokakarya ini. Secara khusus kami ucapkan terima kasih kepada Bapak Menteri Kehutanan dan Perkebunan yang hadir di sini untuk memberikan amanat pada acara pembukaan lokakarya ini. Saya juga ingin menyampaikan selamat datang kepada para tamu, pembicara, moderator dan peserta pertemuan yang telah menyediakan waktu yang berharga untuk menyertai kami pada hari ini.

Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak,

Situasi ekonomi yang kurang menguntungkan saat ini sebagai akibat krisis moneter telah membahayakan pembangunan ekonomi di Indonesia. Pendapatan Pemerintah berkurang secara drastis karena kemacetan sektor produksi yang menyebabkan kesulitan bagi Pemerintah dalam melaksanakan program pembangunannya. Pemerintah harus mencari sumber dana untuk melanjutkan program pembangunan maupun untuk meringankan beban utang negara kita.

Ada suatu pengertian global bahwa upaya-upaya internasional untuk melestarikan sumberdaya alam harus dilanjutkan. Karena itu, suatu negara yang mempunyai utang yang sangat besar harus dibantu sebab ada kemungkinan negara tersebut mulai memikirkan akan meningkatkan eksploitasi sumber daya alamnya sebagai suatu cara untuk meringankan beban utangnya. Pemerintah Amerika Serikat telah melangkah maju dengan suatu Undang-undang Pelestarian Hutan Tropis yang diacu sebagai DNS, sebagai prakarsa untuk mendukung program peringanan utang. Hal ini memungkinkan untuk memberikan keringanan utang kepada negara yang memintanya, dan menggantikannya dengan kegiatan pelestarian yang disepakati dan yang dapat diterima oleh pemberi.

Salah satu usaha untuk menggunakan sumber luar negeri bagi suatu program peringanan utang dengan tetap mempertahankan kegiatan pelestarian sumber daya alam di Indonesia adalah dengan melihat kemungkinan bagi pelaksanaan DNS dan prakarsa lain yang sama (kalau ada) di Indonesia.

Untuk menjajagi secara lebih rinci lingkup penerapan DNS serta mengumpulkan lebih banyak keterangan mengenai cara kerjanya, Departemen Kehutanan dan Perkebunan (Dephutbun) melalui kerjasama dengan *The Nature Conservancy*, *Natural Resources Management Program (NRM Program)* dan *the World Bank*, menyelenggarakan Lokakarya ini untuk melihat kemungkinan penerapan DNS di Indonesia. Diharapkan bahwa anggota panel lokakarya ini yang terdiri dari ahli perbankan, ahli ekonomi dan staf ahli maupun pejabat-pejabat pemerintahan negara-negara asing dan Indonesia dapat memberikan rekomendasi-rekomendasi yang akan dapat ditindak-lanjutkan untuk penerapan DNS dan prakarsa lain yang sejenis.

Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak,

Pada Lokakarya ini kita akan menyelidiki kemungkinan-kemungkinan pelaksanaan DNS, keuntungannya dan kerugiannya sebagai alat keuangan potensial bagi pelestarian dan manfaat lainnya untuk membantu mengurangi utang eksternal. Dengan cara ini meringankan tekanan ekonomi pada sumberdaya alam. Disamping itu utang dapat diubah menjadi investasi tambahan untuk kegiatan pelestarian. DNS diartikan sebagai “pembatalan utang luar negeri dimana negara debitur memberikan komitmen untuk memobilisasi sumber keuangan domestik untuk kegiatan konservasi.” Juga sudah diterapkan konversi-konversi untuk sektor sosial misalnya utang untuk pembangunan (*debt for development*) dan untuk investasi swasta seperti utang untuk diganti dengan pemilikan saham (*debt for equity*).

Konversi utang mengandung beberapa manfaat prospektif:

- Untuk investor: konversi meningkatkan dukungan pada kegiatan pelestarian
- Untuk debitur: konversi menghasilkan pembayaran utang ekstern dalam mata uang keras dengan diskon dalam mata uang lokal dan mendorong investasi dalam pelestarian.
- Untuk kreditur: konversi menghasilkan pembayaran secara langsung sebagian utang dalam mata uang keras dan dapat digunakan untuk dana sumbangan, hubungan masyarakat dan keuntungan pajak.

Dua jenis dana untuk konservasi alam:

1. Melibatkan Tiga pihak (*triparties*) : - investor, kreditur, debitur pemerintah
- investor, kreditur, debitur swasta
2. Bilateral: - kreditur pemerintah, debitur pemerintah

Proses utang tiga pihak untuk konversi alam:

- Utang komersial atau kredit ekspor (dengan jaminan umum) dikonversi
- Investor (organisasi pelestarian, lembaga akademis atau instansi PBB) menawarkan sumbangan atau membeli utang dengan diskon dari nilai aslinya dari kreditur.
- Bernegosiasi dengan debitur (pemerintah atau sektor swasta) untuk pembatalan utangnya dan diganti dengan sejumlah dana lokal yang disepakati untuk pelestarian atau suatu aset yang lain.

Proses konversi utang bilateral:

- Suatu kreditur pemerintahan membatalkan utang yang dimiliki oleh debitur pemerintahan dengan jalan debitur tersebut menyisihkan sejumlah dana lokal yang disepakati atau dengan mengubah kebijakan demi keuntungan pelestarian.
- Mengkonversikan utang bilateral resmi:
 - Bantuan Pembangunan Resmi (ODA)
 - Kredit ekspor yang dijamin secara umum (membeli kembali utang)
- Dukungan pelestarian yang dihasilkan dapat ditangani oleh lembaga akademis, organisasi pelestarian, dana perwalian pelestarian dan/atau Pemerintah berdasarkan konversinya.

Beberapa Program Konversi utang Bilateral yang sudah dilaksanakan saat ini:

1. Belgia : *Debt for aid, Debt buy-backs*
2. Kanada: *Debt for Conversion Initiative for the Environment in Latin America*
3. Jerman: *Debt for Environment*
4. Belanda: *Debt for Development and Environment*
5. Swiss: *Debt Reduction Facility*
6. Amerika Serikat: *Tropical Forest Conservation*

Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak,

Walaupun tersedia beberapa sumber dana untuk konversi utang, namun ada juga beberapa hambatan dalam konversi utang:

- ketersediaan utang dengan diskon
- sumber-sumber dana
- rintangan politik di negara debitur
- risiko: devaluasi, inflasi dan tidak-membayar
- biaya transaksi yang tinggi untuk mengatur transaksinya
- kemampuan penyerapan proyek pelestarian
- potensi “*round-tripping*”

Dalam lokakarya ini kami harap akan dapat membahas beberapa pokok-pokok pertimbangan, termasuk:

- Sumber dana
- Penyusunan program konversi vs konversi *ad-hoc*
- Proses penerapan dan persetujuan: jenis utang, proyek dan organisasi yang memenuhi syarat
- Persyaratan finansial konversi
- Penerapan konversi:
 - dampak fiskal dan ekonomi-makro
 - pemantauan pengeluaran proyek

Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak,

Pelaksanaan pertemuan ini memang tepat waktu, karena memberikan kesempatan bagi kita untuk mempertimbangkan sumbangan sektor kehutanan dalam mengatasi krisis. Peran sektor kehutanan pernah dominan dalam pembangunan sosio-ekonomi negara kita, dalam mendorong industrialisasi, dalam memerangi kemiskinan dan dalam menciptakan pendapatan, devisa dan pembangunan, yaitu suatu pertanda bahwa hutan adalah wahana maupun penerima manfaat dari pembangunan. Maka sekarang kami ingin melihat peran hutan melalui kegiatan pelestarian dalam penukaran utang.

Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak,

Izinkanlah saya saat ini untuk mengundang Yang Mulia Bapak Menteri Kehutanan dan Perkebunan untuk menyajikan amanat kunci serta membuka lokakarya ini.

Terima kasih.

SAMBUTAN MENTERI KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN

Dr. Ir. Muslimin Nasution

Assalamualaikum Warahmatullah Wabarakatuh

Yang Mulia, para duta besar negara-negara sahabat;

Yang Terhormat, Saudara Direktur Pelaksana Bank Dunia (World Bank);

Yang Terhormat, Saudara Direktur Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (United States Agency for International Development / USAID);

Yang Terhormat, Saudara Direktur Program Konservasi Alam-Indonesia (Nature Conservancy-Indonesia Program);

Hadirin Undangan yang berbahagia;

Bahagia sekali rasanya saya dapat berada di antara Anda sekalian, dalam rangka mengusahakan terwujudnya pembatalan utang luar negeri untuk pendanaan kegiatan konservasi alam (*Debt-for-Nature Swaps/DNS*) di negara kita ini.

Gerak langkah pembangunan beserta dinamika sosial dan politiknya, telah menyebabkan bertambahnya tantangan dan ancaman terhadap konservasi sumber-sumber hayati beserta ekosistemnya yang harus kita hadapi. Dalam situasi seperti ini, kita harus bekerja lebih keras untuk meningkatkan kebijaksanaan-kebijaksanaan kita agar mampu menampung tuntutan-tuntutan pembaharuan dan memastikan pihak-pihak yang berkepentingan di sektor yang bersangkutan dan masyarakat untuk lebih peduli terhadap peran konservasi (alam) bagi pembangunan nasional yang berkesinambungan.

Indonesia memiliki berbagai macam kawasan konservasi dengan luas mencapai 21,3 juta hektar dan hutan-hutan lindung yang luasnya mencapai 34,7 juta hektar. Dengan demikian, luas total hutan yang dimiliki Indonesia adalah 143 juta hektar atau meliputi 75% dari luas negara. Hal ini membuktikan bahwa Indonesia telah memenuhi kriteria IUCN yang menetapkan jumlah 10% dari luas suatu negara harus berupa hutan.

Saat ini, masyarakat internasional menyadari bahwa mutu lingkungan hidup, terutama yang berada di negara-negara berkembang telah terdegradasi sampai ke tingkat yang sangat mengkhawatirkan, sementara kemampuan negara-negara berkembang tersebut dalam mengatasi masalah-masalah tersebut tidaklah memadai, terlebih-lebih dalam aspek teknologi dan keuangan.

Usaha-usaha konservasi yang dilaksanakan sampai sejauh ini tidak hanya menunjukkan kekonsistenan Indonesia terhadap komitmen kepada konvensi tentang keanekaragaman hayati dan Agenda 21, tetapi juga komitmen kepada perlindungan dan konservasi keanekaragaman hayati beserta ekosistemnya dalam mendukung pembangunan yang berkesinambungan demi terwujudnya kemakmuran rakyat.

Eksistensi hutan tropis di Indonesia yang menduduki peringkat ke-tiga setelah Zaire dan Brazil merupakan sumbangan yang sangat berarti bagi keseimbangan lingkungan hidup dunia dan tentunya

juga sangat penting bagi kehidupan manusia di alam semesta. Hal ini berarti konservasi hutan-hutan tropis tidak hanya menjadi tanggung jawab rakyat Indonesia, tetapi juga masyarakat negara-negara maju.

Pada kesempatan ini saya juga ingin mengajak semua pihak untuk mengingat kembali komitmen internasional terhadap konvensi tentang keanekaragaman hayati dan Agenda 21 yang dihasilkan pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi (*Earth Summit*), bahwa negara-negara maju mempunyai kewajiban untuk mendukung program-program usaha konservasi dan perlindungan lingkungan hidup di negara-negara berkembang. Atas dasar komitmen ini, saya menganggap sangat penting mengkaji kembali seberapa jauh masyarakat internasional, terutama negara-negara maju, telah turut menyumbang bagi program-program konservasi hutan-hutan tropis Indonesia.

*Para duta besar negara-negara sahabat yang saya muliakan;
Hadirin undangan yang saya hormati;*

Rancangan/Pola DNS merupakan usaha nyata dari negara-negara maju dalam rangka memenuhi kewajibannya untuk mendukung perlindungan lingkungan hidup dan konservasi keanekaragaman hayati di negara-negara berkembang. Sementara itu, diharapkan bahwa rancangan/pola yang dimaksud dapat meringankan beban negara-negara berkembang dalam membayar kembali utang-utangnya.

Pembahasan tentang Rancangan/Pola DNS selama lokakarya ini akan memberikan kesempatan bagi Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan pendanaan untuk konservasi dengan cara pengalihan utang negara melalui perjanjian dengan pihak kreditor (pemberi pinjaman) dan atau melalui pemudahan dari organisasi-organisasi non pemerintah (NGO) internasional. Hal ini akan menjadi suatu cara pengumpulan dana yang inovatif dalam rangka pengembangan konservasi di Indonesia, dengan tetap mengakar kepada kemampuan Indonesia sendiri.

Kita semua menyadari bahwa Rancangan/Pola DNS sangat penting. Saya berharap bahwa lokakarya ini dapat menghasilkan usulan-usulan yang nyata/konkrit untuk kemudian dipertimbangkan oleh Departemen Kehutanan dan Perkebunan pada khususnya dan Pemerintah Indonesia pada umumnya. Usulan-usulan ini dapat berupa cara-cara merumuskan kebijaksanaan penerapan DNS di Indonesia yang akan dinegosiasikan dengan pihak negara-negara kreditor (pemberi pinjaman). Semua usaha ini harus secara konstan berpegang pada pola tujuan pembangunan yang berkesinambungan dengan sasaran utama meningkatkan kemakmuran rakyat.

Menutup sambutan dari saya ini, maka dengan memanjatkan Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Lokakarya tentang *Debt-for-Nature Swaps* ini secara resmi saya buka. Terima Kasih.

Wassalamualaikum Warakhmatullah Wabarakatuh.

PENANGGULANGAN MASALAH UTANG LUAR NEGERI SWASTA INDONESIA

Prof. Dr. Irzan Tandjung
The Jakarta Initiative

I. PENDAHULUAN

a) Permasalahan

Seperti diketahui, Indonesia pernah termasuk salah satu negara yang tergolong *dalam "The East-Asia Miracle."* Selama bertahun-tahun hingga pertengahan 1997, tidak seorangpun (kecuali beberapa ahli ekonomi yang punya indera keenam seperti Paul Krugman) atau satu lembaga pun (termasuk Bank Dunia) yang meramalkan bahwa Indonesia akan terseret kedalam krisis ekonomi yang berkepanjangan. Coba diperhatikan hal-hal berikut (dikutip dari laporan Bank Dunia, *Indonesia in Crisis*, Juli 1998)

- laporan berbagai *investment banks* hingga Agustus 1997 masih optimitis bahwa Indonesia tidak akan terjamah oleh perkembangan di Thailand;
- hingga September 1997 berbagai *rating* terhadap Indonesia masih stabil;
- perkembangan indeks pasar modal Jakarta juga masih oke-oke saja hingga bulan Juli 1997 seminggu sesudah krisis baht Thailand; dan
- *Gross Domestic Product* (Produk Domestik Bruto), tingkat inflasi, defisit neraca pembayaran serta kinerja Anggaran Pendapatan Belanja Negara boleh dikatakan cukup baik dibandingkan negara-negara lain yang sedang mengalami krisis.

Ditambah pula berbagai pernyataan tokoh-tokoh nasional maupun internasional selalu mengatakan bahwa Indonesia adalah negara yang kestabilannya dapat diandalkan. Kemudianlah tibalah halilintar; mula-mula cukup jauh terdengarnya (pengembangan baht Thailand, 2 Juli 1997), kemudian mulai mendekat (pengembangan peso Filipina, 11 Juli 1997), lantas mulai terdengar di Indonesia dengan perluasan pita intervensi secara bertahap hingga dilepasnya Rupiah pada 14 Agustus 1997. Walaupun demikian hingga bagian pertama Desember 1997, bila nilai-tukar Rupiah terhadap dolar AS yang dijadikan patokan, krisis moneter Indonesia masih bergerak secara bersama dengan krisis moneter di negara-negara Asia Timur lainnya. Baru mendekati akhir Desember 1997 Rupiah melepaskan diri dari kelompok dimaksud dan mencapai kurs yang fantastis pada bulan Januari 1998 (*spot rate* sekitar Rp. 15.000/dolar AS).

Perkembangan nilai-tukar tersebut menjadi pemicu bagi krisis-krisis lainnya seperti layaknya ungkapan terbukanya *Pandora Box*. Semua “penyakit” bangsa muncul kepermukaan dalam segala bidangnya; politik, hukum, ekonomi dan budaya.

Dibidang ekonomi ternyata, antara lain utang luar negeri swasta merupakan masalah besar. Begitu para kreditor meragukan kemampuan Indonesia untuk mengatasi gejolak ekonominya, permintaan akan dolar AS bergerak cepat melampaui penyediaan dolar AS yang biasa terjadi dipasar mata uang. Ditambah dengan kelemahan yang intrinsik dalam sektor perbankan, maka dampak krisis yang terjadi menyebar kemana-mana. Kenyataan yang terjadi yaitu krisis sektor moneter sekaligus menimbulkan krisis sektor riil dengan segala dampaknya: pengurangan produksi, Pemutusan Hubungan Kerja, meningkatnya secara cepat kemiskinan, dst.

Untuk menanggulangi masalah utang luar negeri swasta, dibentuklah “*Tim Penanggulangan Masalah Utang-Utang Perusahaan Swasta Indonesia*” (9 Januari 1998), yang kemudian diperluas mencakup semua utang swasta baik terhadap luar negeri maupun didalam negeri (24 September 1998), pembentukan INDRA (2 Juli 1998) dan Prakarsa Jakarta (28 September 1998).

b) Tujuan Penanggulangan

Segala upaya untuk mengatasi masalah utang ini, luar negeri maupun dalam negeri, bertujuan untuk memungkinkan unit-unit usaha Indonesia mampu berproduksi kembali untuk menjual hasil produksinya dipasar dalam negeri maupun luar negeri. Dengan demikian perusahaan-perusahaan tersebut mampu membayar utang-utangnya sehingga dapat memulihkan kepercayaan terhadap Indonesia yang pada akhirnya dapat lebih cepat lagi memutar roda perekonomian Indonesia.

Upaya dimaksud tentunya harus bersamaan dengan upaya menyetatkan kembali sektor perbankan Indonesia yang merupakan perantara antara penabung/ pemasok dana dengan para investor/produsen roda produksi yang berputar kembali tentu akan menambah daya-beli masyarakat secara berkelanjutan dengan segala dampaknya yang positif.

2. UTANG LUAR NEGERI SWASTA

a) Perusahaan Swasta

Ketika masalah utang ini muncul kepermukaan data tentang ini sangat kasar. Barulah setelah dikeluarkan ketentuan untuk wajib-lapor ke Bank Indonesia mulai didapatkan jumlah dengan perinciannya yang cukup kredibel. Menurut posisi pada akhir Juni 1998, utang swasta Indonesia adalah sebagai berikut (Sumber: Bank Indonesia):

Utang Luar Negeri Swasta

(dalam juta dolar AS)

Perusahaan	63.209
Bank	7.655
Sekuritas (non-residen)	<u>5.605</u>
Jumlah	76.469

[Seluruh utang luar negeri Indonesia : dolar AS \$ 140.610 juta menurut posisi 30 Juni 1998]

Dari jumlah dolar AS \$ 76.469 juta tersebut, sekitar 17,5% merupakan utang jangka-pendek, selebihnya berjangka menengah maupun panjang. Bila utang swasta dan utang pemerintah jatuh tempo dalam tahun anggaran 1998/99 harus dibayar kembali tanpa penjadwalan, hal ini tentulah sangat memberatkan bagi perekonomian Indonesia. Sebab itu perlu ada upaya untuk penjadwalan kembali.

b). Perbankan (*Interbank Debt*)

Perbankan Indonesia juga berutang (diluar *trade financing*) terhadap perbankan luar negeri. Berdasarkan Frankfurt Agreement (Juni 1998), utang perbankan ini juga harus diselesaikan. Melalui *exchange offer* dari Bank Indonesia, dari posisi sebesar dolar AS \$ 3,1 milyar, melalui proses rekonsiliasi data hingga 20 Oktober 1998 telah dapat dimasukkan kedalam program penjadwalan sebesar dolar AS \$ 2,7 milyar dengan perincian sebagai berikut:

	<u>Dijadwalkan</u> <u>(tranches)</u>	<u>Persentase</u> <u>(%)</u>	<u>DOLAR AS \$ juta</u>	<u>Suku Bunga</u> <u>(%)</u>
1	Tahun	maksimal 15	393	LIBOR + 2,75
2	Tahun	maksimal 30	786	LIBOR + 3,00
3	Tahun	10 < x < 45	1.168	LIBOR + 3,25
4	tahun	<u>minimal 10</u>	<u>355</u>	LIBOR + 3,50
	TOTAL	100	2.700	

c) **Perdagangan (*Trade Finance*)**

Utang perdagangan yang berupa *arrears* juga harus diselesaikan. Menurut posisi hingga 20 November 1998, tunggakan yang jatuh tempo hingga 30 Juni 1998 berjumlah dolar AS \$ 1.012,3 juta. Kita dapat memaklumi bahwa tunggakan utang perdagangan ini dapat menjadi hambatan bagi kegiatan ekonomi Indonesia bila tidak diselesaikan.

3. INDRA (*INDONESIAN DEBT RESTRUCTURING AGENCY*)

Melalui pertemuan-pertemuan yang intensif antara Tim Penanggulangan Masalah Utang-Utang Perusahaan Swasta Indonesia dengan pihak bank kreditur (yang diwakili oleh suatu Steering Committee) baik di Jakarta maupun di luar negeri (New York, Tokyo dan Frankfurt), akhirnya pada 4 Juni 1998 (*Frankfurt Agreement*) disepakati suatu kerangka penjadwalan utang swasta Indonesia.

Butir-butir pokok kesepakatan adalah:

- i. utang swasta dijadwalkan untuk dibayarkan kembali dalam waktu (minimal) 8 tahun dengan grace period 3 tahun;
- ii. perusahaan-debitur membayar dalam rupiah setiap bulan kepada INDRA dan pelunasan kepada bank-kreditur setiap 3 bulan dalam valuta asing oleh INDRA;
- iii. pembelian valuta asing oleh perusahaan-debitur didasarkan pada nilai-tukar yang berlaku berdasarkan rata-rata 20 hari nilai-tukar pasar dimana masa pendaftaran ikut program INDRA adalah 3 Agustus 1998 s/d 30 Juni 1999;
- iv. nilai-tukar rupiah yang akhirnya dipergunakan untuk penjadwalan dipilih yang terendah selama masa 3 Agustus 1998 s/d 30 Juni 1999 tersebut dengan selalu di sesuaikan terhadap tingkat inflasi Indonesia;
- v. rupiah untuk membeli valuta asing dapat meminjam dari INDRA dengan suku bunga riil 5,5% diatas tingkat inflasi Indonesia; valuta-asing tersebut harus ditempatkan kembali pada INDRA dengan mendapatkan bunga maksimal 3,0% dari LIBOR.

Perusahaan-debitur selalu *welcome* bila ingin tahu secara tepat perhitungan-perhitungan program INDRA ini dengan menghubungi:

INDRA

Bidakara Building, Fl.2
Jl. Gatot Subroto Kav. 71-73
Pancoran
Jakarta 12870
Telpon : 8379 3041
Fax : 8379 3042/43

4. PRAKARSA JAKARTA (*JAKARTA INITIATIVE*)

Dalam penanggulangan utang swasta ini, jelas diperlukan pembenahan (*restructuring*) perusahaan secara menyeluruh, baik ini nyangkut aspek finansial nya maupun aspek manajemennya. Pada dasarnya sebelum suatu perusahaan-debitur masuk program INDRA, perusahaan tersebut perlu melaksanakan restrukturisasi terlebih dahulu hingga memberikan keyakinan bagi bank-kreditur akan kesungguhan dan bermampuan yang riil dari perusahaan -debitur tersebut.

Dalam kaitan inilah diperlukan kehadiran Prakarsa Jakarta sebagai *fasilitator*. Negosiasi antara bank-kreditur dan perusahaan-debitur perlu didukung agar berjalan lancar dan efektif. Namun Prakarsa Jakarta tidak merupakan pihak yang ikut bernegosiasi, sebab negosiasi tetap bersifat *bilateral* dan *sukarela* (*voluntary*). Prakarsa Jakarta dapat membantu dalam fasilitasi yang menyangkut ketentuan-ketentuan dibidang fiskal/pajak, akuntansi, pasar modal, tenaga ahli (konsultan) bagi perusahaan kecil dan menengah (UKM) serta hal-hal yang dipandang perlu. Dengan perkataan lain, Prakarsa Jakarta berfungsi untuk memfasilitasi *out -of court settlement* yang menghasilkan *win-win solution* bagi perusahaan-debitur maupun bank-kreditur.

5. BEBERAPA KEMUNGKINAN PENANGGULANGAN

Dari uraian diatas, dapat dibuat suatu skema penanggulangan untuk menyelesaikan masalah utang swasta sebagai berikut.

Yang terbaik ialah bila sebanyak mungkin perusahaan-debitur ikut program penjadwalan INDRA. Alasannya antara lain:

- meringankan beban perusahaan-debitur dalam menyediakan valuta-asing serta kemampuan mengatur *cash flow* secara lebih realistis;
- kepastian pembayaran kembali bagi bank-kreditur;
- bagi pemerintah juga meringankan beban tekanan pada neraca pembayaran serta kemampuan yang lebih realistis untuk perencanaan makro; dan
- tentunya bagi rakyat seluruhnya kemungkinan yang lebih realistis untuk dapat bekerja kembali (keluar dari situasi PHK) serta menghidupi keluarganya secara lebih baik.

6. PENUTUP

Uraian diatas menjelaskan betapa luasnya dampak terhadap kehidupan ekonomi Indonesia sebagai akibat timbulnya masalah utang swasta. Namun penanggulangan masalah utang ini erat pula berkaitan dengan upaya menyetatkan kembali sektor perbankan secara konsisten dan komprehensif. Tersirat pula keharusan untuk penanggulangan yang sungguh-sungguh berbagai masalah dibidang-bidang lain. Semoga Indonesia berhasil.

PENILAIAN KELAYAKAN *DEBT-FOR-NATURE SWAPS* DI INDONESIA *

Reed Merrill, *Protected Area Management Advisor-NRM Program*
Elfian Effendi, *Conservation Finance Specialist-NRMProgram*

I. PENDAHULUAN DAN LATAR BELAKANG

1.1. Pendahuluan

Akibat krisis ekonomi yang melanda Asia, Indonesia mengalami terpaan yang cukup hebat, maka cukup memungkinkan untuk mengaitkan pengurangan utang luar negeri dengan pendanaan kegiatan konservasi melalui “*Pembatalan utang luar negeri dimana negara debitur memberikan komitmen untuk memobilisasi sumber keuangan domestik untuk kegiatan konservasi*”. (*Debt-for-Nature Swaps* atau disingkat dengan *DNS*). Depresiasi rupiah sebesar 69 persen sejak Juli 1997 telah menyebabkan Pemerintah Indonesia dan sektor swasta mengalami kesulitan untuk membayar utang luar negerinya yang mencapai 138 miliar dollar AS. Usaha-usaha merestrukturisasi utang sedang diupayakan, dan *DNS* dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif untuk dipertimbangkan.

Beberapa temuan memperlihatkan bahwa krisis ekonomi yang sedang melanda Indonesia telah mengakibatkan tekanan ekonomi yang menjurus ke arah provokasi keutuhan keanekaragaman hayati Indonesia. Setelah tertekan akibat kekeringan dan kebakaran hutan tahun 1997/98, saat ini Indonesia mengalami kemunduran sosial yang cukup parah akibat krisis ekonomi -- ditandai dengan meningkatnya kemiskinan dan pengangguran -- yang mengarah kepada tekanan-tekanan terhadap kawasan konservasi, terutama kawasan-kawasan yang cukup dekat dengan wilayah berpenduduk padat. Sebagai salah satu rentetan akibat krisis ekonomi, Pemerintah Indonesia harus “memangkas” 30 persen dana Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (*APBN*) yang telah dialokasikan untuk kegiatan perlindungan hutan dan pelestarian alam. Krisis ekonomi saat ini juga menurunkan nilai beli rupiah di pasar. Dana yang dialokasikan untuk pengelolaan taman nasional ternyata mengalami penurunan sebesar 67% jika dilihat dari nilai riilnya.

Laporan kerja ini menyimpulkan hasil-hasil dari serangkaian kegiatan konsultasi yang didesain untuk melihat kemungkinan pelaksanaan *DNS* di Indonesia.

* Naskah ini diringkas berdasarkan laporan Ms. Melissa Moye mengenai “*Assesment of the Feasibility: Debt-for-Nature Swaps in Indonesia*”

Dimulai dengan sinopsis singkat tentang DNS, laporan ini menganalisa status profil utang luar negeri Indonesia, kebijakan pemerintah yang secara relatif terkait dengan DNS, sumber-sumber pendanaan potensial untuk DNS, dan selanjutnya menyimpulkan kelayakan pelaksanaan DNS melalui skema tiga pihak yang terlibat. Mengingat studi kelayakan ini akan menjadi tahap awal dalam mengembangkan DNS, laporan ini juga berisikan rekomendasi-rekomendasi yang dapat digunakan sebagai strategi tindak lanjut.

1.2. Kilas Umum *Debt-for-Nature Swaps*

DNS dapat didefinisikan sebagai “pembatalan” utang luar negeri dengan cara menukarkannya dengan suatu komitmen dari negara debitur untuk memobilisasi sumberdaya keuangan domestik untuk lingkungan.

Krisis utang yang menerpa Amerika Latin tahun 1980-an, mendorong dilakukannya introduksi DNS – sebuah mekanisme keuangan yang telah memungkinkan negara-negara sedang berkembang mengurangi utang luar negerinya sekaligus meningkatkan dukungan terhadap kegiatan konservasi baik melalui peningkatan perlindungan terhadap keanekaragaman hayati maupun peningkatan pendanaan untuk kegiatan konservasi seperti pengelolaan taman nasional, penelitian dan bantuan lainnya bagi masyarakat. Dalam konteks ini, DNS yang melibatkan tiga pihak (*triparty*) telah dikembangkan untuk melihat kemungkinan pelaksanaannya.

1.2.1. DNS Tiga Pihak terhadap Utang Pemerintah

Kebanyakan DNS yang dilakukan oleh organisasi-organisasi konservasi adalah DNS secara tripartit yang melibatkan utang luar negeri komersial yang dimiliki oleh pemerintah. Tahap pertama dalam DNS tripartit adalah investor konservasi membeli utang luar negeri pada harga diskon dari nilai utang orisinal dengan pendanaan yang diperoleh dari donor, baik dari pemerintah maupun dari sektor swasta, atau mengupayakan bantuan dari kreditur. Investor konservasi kemudian bernegosiasi secara terpisah dengan pemerintah debitur untuk ‘pembatalan’ utang dan menggantikannya dengan sebuah komitmen untuk mendanai proyek konservasi, atau memberi perlindungan yang tinggi terhadap sebuah areal dengan nilai keanekaragaman hayati yang tinggi. Tahap selanjutnya, investor konservasi melaksanakan proyek dengan menggunakan dana mata uang lokal yang telah dialokasikan dari hasil transaksi DNS. Biasanya, pemerintah debitur memantau pengeluaran yang berhubungan dengan konversi utang tadi untuk menyakinkan bahwa kesepakatan konservasi utang yang telah disetujui benar-benar dilaksanakan.

1.2.2. DNS Tiga Pihak terhadap Utang Swasta

Mekanisme di atas juga sama untuk kasus DNS tripartit yang melibatkan utang sektor swasta. Hanya saja sektor swasta membayar kepada investor konservasi baik secara tunai maupun dalam bentuk aset. Dalam skema DNS antar sektor swasta, pemerintah tidak memainkan peranan kunci, kecuali jika dibutuhkan kejelasan tentang aset yang akan ditransfer untuk transaksi DNS ini, misalnya tanah.

1.2.3. DNS Bilateral

Dalam skema DNS bilateral, pemerintah kreditur “membatalkan” utang negara debitur. Sebagai gantinya, pemerintah debitur menyisihkan dana untuk tujuan-tujuan yang telah disepakati bersama. Jumlah uang dalam mata uang lokal yang dihasilkan dari transaksi DNS ini merefleksikan suatu tingkat diskon dari nilai utang orisinil negara debitur. Tingkat diskon ini tergantung pada hasil negosiasi antara dua negara. Dalam beberapa kasus, pembayaran kembali oleh negara debitur tanpa mendapatkan diskon (100 persen pembayaran kembali dalam mata uang lokal)

1.2.4. Rasionalitas ekonomi: Mengapa “menghapus” utang untuk melestarikan alam?

Kelayakan pelaksanaan DNS tergantung pada kemampuan memuaskan para pihak yang terlibat dalam transaksi DNS. Pelaksanaan DNS diharapkan lebih partisipatif dengan melibatkan kreditur, debitur, investor konservasi, dan donor.

- **Kreditur** (bank, badan kredit ekspor, badan bantuan) harus bersedia mendonasi atau menjual utang dengan pertimbangan bahwa manfaat pengurangan utang melalui DNS melebihi manfaat dari menunggu pembayaran kembali utang yang macet. Dengan membuat pengecualian terhadap badan-badan bantuan yang dapat menjadi kreditur dan donor serta manfaat dari kegiatan konservasi, para kreditur lain perlu melihat bahwa utang yang tidak mungkin terbayarkan oleh debitur secara penuh akan dapat dipastikan dapat terbayarkan sebagian dari total utang debitur yang ada dengan menggunakan mata uang “hard currency”, misalnya dalam mata uang dolar AS. Dalam beberapa kasus, kreditur sektor swasta juga dapat menggunakan manfaat pajak dan/atau publisitas yang baik karena membantu pengurangan utang debitur yang kemudian digunakan untuk melestarikan alam.
- **Debitur** (pemerintah atau sektor swasta) perlu menunjukkan ketertarikannya terhadap transaksi DNS serta bersedia menyediakan mata uang lokal atau aset bernilai lainnya untuk mendukung kegiatan konservasi dengan mendapat “imbalan” pengurangan utang luar negeri. Debitur akan tertarik untuk mendapatkan diskon setinggi mungkin terhadap beban utangnya. Pemerintah debitur juga tertarik untuk mendapatkan investasi tambahan dalam bidang konservasi.

Debitur sektor swasta pun akan tertarik dalam skema DNS ini seandainya syarat-syarat pembayaran kembali sebagai “kewajiban” dari transaksi DNS ini lebih menguntungkan.

- Untuk kasus DNS Tiga Pihak, investor konservasi (LSM, institusi riset, institusi akademis, Perserikatan Bangsa-Bangsa, lembaga-lembaga dana abadi) tertarik dengan mengharapkan manfaat nyata dari DNS seperti investasi tambahan di bidang konservasi, meningkatnya perlindungan terhadap keanekaragaman hayati, dan lain sebagainya.
- **Donor** yang menyediakan dana untuk mendukung transaksi DNS dengan menyediakan mata uang dollar sebagai upaya untuk membantu proyek konservasi yang telah diidentifikasi sekaligus mempromosikan pertumbuhan ekonomi melalui pengurangan utang.

II. PROFIL UTANG LUAR NEGERI INDONESIA

Hingga Maret 1998, utang luar negeri Indonesia mencapai \$ 138 milyar dolar AS, masing-masing \$72 milyar dolar AS dimiliki sektor swasta (52%), selebihnya sebesar \$ 66 (48%) milyar dolar AS dimiliki oleh sektor publik. Dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya, Indonesia tercatat sebagai negara pemilik utang luar negeri relatif tinggi kendatipun sebelum krisis. Tahun 1998, Bank Dunia mengklasifikasikan Indonesia sebagai negara berpendapatan menengah dengan utang yang tinggi mengingat rasio nilai utang dengan ekspor -- mencapai 236% tahun 1996 -- yang merupakan salah satu tolok ukur kemampuan suatu negara dalam membayar utang luar negerinya. Dampak krisis saat ini ditunjukkan melalui rasio utang luar negeri dengan Pendapatan Domestik Bruto (PDB), diestimasikan meningkat dari 64.5% pada tahun 1997 menjadi 16.7% pada tahun 1998.

2.1. Profil Utang Swasta

Dari \$72 milyar dolar AS utang sektor swasta, \$63 milyar dolar AS dimiliki oleh debitur korporat, yang kebanyakan mereka pinjam dari bank-bank asing. Bank-bank di Jepang memiliki 38% dari total bank yang memberikan pinjaman. Setelah itu, bank-bank Eropa di Jerman (11%), Perancis (8%), Inggris (8%), dan diikuti oleh bank-bank di Amerika Serikat (8%).

2.1.1. Restrukturisasi Utang Swasta

Perkembangan restrukturisasi utang swasta di Indonesia cukup lamban mengingat debitur dan kreditur kelihatannya masih enggan mengakui kenyataan yang ada bahwa kondisi ekonomi saat ini sangat tidak mungkin diperbaiki dengan cepat agar memungkinkan para debitur membayar utang-utangnya. Ketidakstabilan nilai tukar rupiah juga menyebabkan renegotiasi utang menjadi sulit.

Beberapa debitur mengambil manfaat dari situasi ini dengan menunda negoisasi restrukturisasi utang guna menghindari pembayaran kembali.

Sejak krisis terjadi, Pemerintah Indonesia telah memperkenalkan serangkaian tolok ukur yang didesain untuk memfasilitasi usaha-usaha restrukturisasi utang yang sedang dinegosiasikan secara kasus per kasus antara kreditur swasta dan debitur swasta. Upaya yang terbaru ditempuh dengan diluncurkannya Prakarsa Jakarta pada bulan September 1998.

Upaya lebih awal pada tanggal 4 Juni 1998, Pemerintah Indonesia dan kreditur bank asing menyetujui “Kesepakatan Frankfurt”, dengan tolok ukur sebagai berikut:

- Skema pembayaran kembali utang antar bank selama 4 tahun
- Suatu pengaturan untuk mempertahankan fasilitas keuangan perdagangan pada bulan April 1998 sebesar \$ 4.5 milyar dolar AS.
- Suatu kerangka kerja untuk merestrukturisasi utang luar negeri korporat melalui pembentukan INDRA (*Indonesian Debt Restructuring Agency*) yang akan memperkenalkan suatu program untuk melindungi para debitur dari resiko nilai tukar rupiah dan menjamin para kreditur dengan pembayaran kembali dalam mata uang dollar (sepanjang pembayaran dalam mata uang rupiah tetap dilakukan). Para debitur yang berpartisipasi dalam kerangka kerja INDRA harus sudah menyetujui kesepakatan restrukturisasi dengan persyaratan pembayaran kembali selama 8 tahun dengan “*grace period*” 3 tahun. Sejauh ini, INDRA belum sepenuhnya beroperasi, dan sebelum persetujuan pengembalian utang dicapai, para debitur tidak dapat menandatangani skema kerangka kerja INDRA.

Pemerintah Indonesia juga telah memperkenalkan sejumlah reformasi hukum, diantaranya undang-undang kepailitan dengan membentuk suatu pengadilan baru yang mengatur hal kepailitan dalam berbisnis bulan Agustus 1998. Sektor swasta memperlihatkan skeptisnya terhadap efektivitas tersebut walaupun terlalu cepat untuk menilai apakah pengadilan akan menjadi ancaman serius dalam memotivasi para debitur untuk merenegoisasi utang-utang mereka.

2.1.2. Ketersediaan utang swasta untuk dilakukan pembelian atau donasi

Cukup memungkinkan membeli obligasi dan surat berharga korporat Indonesia, yang secara jelas diperdagangkan di pasar sekunder. Telah terjadi di mana korporat peminjam dana membeli utangnya kembali atau pihak ketiga menjual utang debitur untuk transaksi pengurangan dan/atau pembatalan utang. Diskon utang akan tergantung dari tipe utang, kreditur, dan debitur yang terlibat. Untuk ke depan, harga-harga utang kemungkinan akan berfluktuasi, tergantung pada kondisi ekonomi dan politik di Indonesia.

Berikut adalah beberapa kecenderungan umum menurut para pedagang utang (*debt traders*):

- Harga dari utang Indonesia yang diperdagangkan secara umum mengikuti arah penampilan dari pasar saham dan nilai tukar rupiah.
- Utang bank diperdagangkan pada harga yang rendah karena kesulitan-kesulitan saat ini di sektor perbankan.
- Utang yang dimiliki oleh debitur yang berhubungan dengan rezim Soeharto diperdagangkan pada harga yang lebih murah mengingat adanya persepsi bahwa utang tersebut akan sulit dibayar kembali.
- Utang untuk koperasi dengan pendapatan ekspor dan aset yang tinggi akan diperdagangkan pada harga yang lebih tinggi.
- Perkembangan politik terkini hanya berdampak kecil bagi pasar.

Karena restrukturisasi utang baru saja dimulai, maka terlalu cepat untuk memprediksikan secara akurat suatu harga yang layak untuk pembelian utang sektor swasta Indonesia. Pembelian utang merupakan tahap negosiasi antara investor konservasi dan kreditur dengan syarat-syarat pembelian yang berbeda. Hal ini tergantung pada perspektif kreditur tentang tingkat diskon yang bisa mereka terima.

2.2. Profil dan Status Terkini Utang Publik

2.2.1. Beban Utang Publik

Dari \$65.56 milyar dolar AS utang sektor swasta, \$54.39 milyar dolar AS dimiliki oleh Pemerintah Republik Indonesia dari Pemerintah Pusat dan \$11.18 milyar dolar AS Badan Usaha Milik Negara. Kedua jenis utang bilateral dan komersial itu cukup layak untuk diaplikasikan dalam transaksi DNS. Utang multilateral tidak pernah dijadikan subjek dari transaksi DNS. Mengingat peranan yang telah diberikan oleh institusi multilateral dalam pemulihan ekonomi Indonesia, sangat tidak memungkinkan jika utang tersebut dihapus.

2.2.2. Profil utang publik yang dimiliki oleh kreditur bilateral

Utang bilateral mencapai \$45.2 milyar dolar AS pada akhir 1996. Dengan 58% total utang bilateral yang ada, Jepang adalah kreditur bilateral terbesar. Kreditur bilateral besar yang lain adalah Jerman, Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Australia, dan Kanada.

2.2.3. Ketersediaan utang untuk dilakukan pembelian atau donasi: Kasus utang bilateral

Kebanyakan kreditur bilateral hanya akan mempertimbangkan DNS untuk Indonesia berdasarkan suatu proposal resmi dari Pemerintah Indonesia (kasus DNS bilateral) atau proposal resmi dari pembeli utang potensial. Dalam mengkaji DNS yang melibatkan utang bilateral, kreditur terpilih akan dihubungi secara informal dengan perhatian khusus kepada kreditur terbesar yang telah berpartisipasi dalam DNS sebelumnya melalui program konversi utang secara resmi. Beberapa negara yang memungkinkan untuk transaksi DNS adalah Australia, Belgia, Kanada, Jerman, Perancis, Jepang, Swiss, dan Inggris.

Pada bulan Juli 1998, Kongres Amerika Serikat mengeluarkan Undang-Undang Konservasi Hutan Tropis (*"Tropical Forest Conservation Act"*). Undang-undang ini menawarkan pengurangan utang bagi negara-negara yang berutang kepada Amerika Serikat, dengan cara menukarkan utang tersebut dengan sebuah komitmen membantu mendanai kegiatan konservasi hutan tropis. Sebagai negara berpendapatan menengah yang kaya akan hutan tropis, utang sejumlah \$ 677 juta dan \$ 611 juta dolar AS masing-masing dalam kerangka ODA dan PL-480 yang dimiliki Indonesia, sebenarnya cukup memungkinkan bagi Indonesia untuk menggunakan fasilitas tersebut dengan asumsi bahwa Indonesia dapat memenuhi berbagai persyaratan yang telah tertuang di dalam Undang-undang tersebut.

III. KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA

Pemerintah Indonesia akan memainkan peranan kunci dalam negosiasi DNS untuk transaksi konversi utang sektor publik. Dengan adanya keterlibatan Pemerintah Indonesia dalam mendorong restrukturisasi utang sektor swasta dan reformasi sektor perbankan, Pemerintah Indonesia juga akan memainkan peranan yang tidak langsung dalam menstimulasi DNS antar sektor swasta, yang mungkin dapat ditempuh melalui proses Prakarsa Jakarta. Otorisasi Pemerintah Indonesia sebenarnya tidak terlalu penting dalam kerangka transaksi DNS antar sektor swasta, kecuali jika terdapat transaksi yang berkaitan dengan pemindahan hak kepemilikan terhadap sektor publik (misal konsesi hutan).

3.1. Isu-isu institusional dan pengembangan kebijakan

Berdasarkan pengalaman di beberapa negara, departemen pemerintah yang terlibat dalam DNS untuk konversi utang publik adalah departemen-departemen dan bank sentral pemerintahan yang berhubungan dengan pengelolaan utang, perencanaan dan kebijakan makro ekonomi. Untuk kasus di Indonesia adalah Departemen Keuangan, Bappenas, dan Bank Indonesia. Kerjasama dari ketiga institusi ini harus dilakukan dengan departemen terkait lainnya seperti Departemen Kehutanan dan

Perkebunan, dan Kementerian Negara Lingkungan Hidup untuk mengembangkan skala prioritas guna mengalokasikan dana untuk konversi utang. Untuk sektor kehutanan, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Konservasi Alam adalah direktorat yang paling layak memberikan arahan prioritas kegiatan konservasi dalam kerangka kerja DNS.

Di beberapa negara lain, komite konversi utang antar lembaga telah terbukti menjadi mekanisme yang paling efektif untuk mengembangkan dan mengkaji usulan-usulan konversi utang sekaligus membantu memformulasikan kebijakan-kebijakan and peraturan-peraturan pemerintah. Pada tahap ini, Pemerintah Indonesia belum memiliki kebijakan resmi tentang DNS maupun debt-for-development swaps. Beberapa staf pemerintah mengungkapkan bahwa koordinasi antar departemen dan pihak terkait sangat perlu untuk mempertimbangkan DNS.

3.1. Isu-isu Makroekonomi dan Fiskal

Tidak seperti negara-negara pengutang lainnya yang sedang menjalani program penyesuaian struktural, anggaran fiskal pemerintah Indonesia yang cukup berhati-hati menyebabkan dana bantuan dari donor yang akan dicairkan mengalami keterlambatan dari target. Akibatnya, defisit anggaran tahun 1998 tidak diharapkan mencapai 8.5% dari PDB seperti yang telah ditargetkan untuk tahun 1998. Wawancara yang dilakukan dengan lebih dari satu sumber menyatakan bahwa konversi utang dapat menawarkan suatu mekanisme untuk membantu pemerintah Indonesia dalam menyalurkan dana bantuan dari donor yang diniatkan untuk membantu pengurangan krisis ekonomi, terutama program penyelamatan sosial. Bank Dunia telah mengembangkan suatu kemungkinan menggunakan pinjaman penyesuaian struktural untuk mendanai DNS yang disarankan mencapai \$500 juta dolar AS. Bidang kegiatan yang dilihat cukup penting adalah sektor sosial dan DNS. Ada juga yang merekomendasikan untuk mengembangkan kemungkinan penggunaan dana reboisasi sebagai kontribusi pemerintah Indonesia untuk transaksi DNS. Saat ini dana reboisasi secara langsung masuk ke APBN.

Cukup penting bagi pemerintah Indonesia untuk menganalisa persyaratan keuangan, manfaat pengurangan utang dan dampak makroekonomi, serta manfaat untuk konservasi dari skema DNS ini. Secara teknis pemerintah Indonesia belum pernah mengalami kegagalan dalam menjalankan kewajibannya membayar utang luar negeri. Untuk itu, pemerintah Indonesia perlu menganalisa dampak DNS bagi rating kredit pemerintah Indonesia untuk pinjaman luar negeri, yang akan mempengaruhi biaya pinjaman di masa yang akan datang dalam pasar internasional.

3.2. Resiko Politik

Dalam transaksi DNS yang melibatkan utang publik, donor dan investor konservasi akan sangat memperhatikan resiko yang mungkin muncul dari kinerja pemerintah Indonesia dalam kerangka

kerja DNS. Sebagai contoh, untuk skenario terburuk, pemerintah yang akan datang menolak persetujuan DNS yang telah dilakukan oleh rezim pemerintahan sebelumnya. Skenario lain yang cukup memungkinkan adalah pembayaran dari transaksi konversi utang yang merupakan kewajiban debitur dapat ditunda atau dirubah. Dalam kaca mata ketidakstabilan politik dan berbagai tuntutan yang cukup banyak saat ini, tantangan terbesar investor konservasi adalah memfokuskan diri untuk menarik perhatian pengambil kebijakan pemerintah Indonesia terhadap kemungkinan pelaksanaan DNS.

IV. PRIORITAS KONSERVASI DALAM KERANGKA KERJA DNS

Secara ideal, DNS seharusnya mendanai prioritas kegiatan konservasi yang telah diidentifikasi, di mana pendanaannya masih belum tersedia. DNS yang mendatangkan dana baru juga dapat digunakan untuk proyek-proyek baru. DNS dapat juga digunakan sebagai dana tambahan untuk mendukung pendanaan yang telah ada.

V. KELAYAKAN PELAKSANAAN DNS

Untuk menilai kelayakan pelaksanaan DNS diperlukan pengevaluasian semua elemen terkait guna melihat apakah syarat-syarat dari suatu proses DNS akan membuat transaksi menjadi cukup menarik untuk pihak-pihak terkait yang menentukan pelaksanaan DNS.

5.1. Kelayakan DNS Tiga Pihak yang melibatkan utang sektor swasta

Tidak seperti DNS yang melibatkan utang sektor publik, kelayakan DNS antar sektor swasta akan hampir tergantung sepenuhnya pada ketertarikan syarat-syarat finansial yang dinegosiasikan dengan kreditur dan debitur serta manfaat konservasi yang dihasilkan dari transaksi DNS.

Kreditur swasta : Kreditur sektor swasta saat ini berada pada posisi renegosiasi utang. Seandainya para kreditur dapat melakukan negosiasi yang lebih baik dengan investor konservasi, sebetulnya mereka perlu mempertimbangkan untuk menjual piutang mereka kepada para investor konservasi daripada mengharapkan debitur membayar utangnya. Pada tahap ini, jelas terlalu cepat mengharapkan adanya bantuan pengurangan utang, kecuali pada keadaan-keadaan tertentu yang terjadi di luar kebiasaan. Kebanyakan kreditur Amerika dan Eropa percaya bahwa DNS cukup memungkinkan dilakukan. Namun, hal ini tergantung dari kategori kreditur dan tipe utang.

Debitur swasta: Ternyata masih dipertanyakan bagaimana kemampuan debitur Indonesia memiliki sumberdaya dan/atau kemauan untuk melaksanakan suatu kerangka kerja di bawah persetujuan DNS. DNS akan menjadi sesuatu yang menarik bagi debitur jika mereka harus membayar lebih

sedikit dari total kewajibannya, dan/atau membayar dalam mata uang lokal ketimbang mata uang dolar AS.

Investor konservasi : Dalam mengeksplorasi DNS antar sektor swasta, investor konservasi perlu secara hati-hati dalam menganalisa resiko kredit, terutama dalam hal pelaksanaan persetujuan DNS seandainya mengalami suatu kegagalan. Investor konservasi seharusnya mengembangkan teknik-teknik untuk mendapatkan kredit seperti pembelian utang bersyarat, pengaturan-pengaturan yang khusus, jaminan, dan asuransi.

5.2. Kelayakan DNS Tripartit yang melibatkan utang publik

Kreditur swasta : Isu-isu kelayakan sama saja seperti kasus utang sektor swasta, hanya saja para kreditur untuk kasus transaksi ini memiliki pandangan yang berbeda mengenai diskon yang layak untuk utang publik (biasanya sekitar 30% berdasarkan harga sedang berjalan dari *Yankee Indonesia Obligation Bonds*)

Debitur publik : Posisi pemerintah Indonesia dalam kegiatan DNS saat ini masih belum jelas. Dalam beberapa hal, kelayakan dari DNS akan tergantung pada pandangan para staf pemerintah terkait dalam melihat manfaat dari mekanisme DNS ini. Berdasarkan pandangan ini kemudian mereka dapat memutuskan dengan menetapkan suatu prioritas bahwa sumberdaya keuangan pemerintah dapat disisihkan untuk pelaksanaan DNS.

Investor konservasi : Investor konservasi seharusnya juga mempertimbangkan peranan pemerintah Indonesia dalam memantau pengeluaran dari kegiatan yang didanai oleh DNS.

5.3. Kelayakan DNS bilateral

Kreditur bilateral : Beberapa kreditur bilateral saat ini tidak mempertimbangkan kemungkinan diterapkannya DNS untuk Indonesia. Namun, ada kemungkinan para kreditur tersebut melakukan evaluasi kembali terhadap prioritas-prioritas mereka dengan memperhatikan perkembangan situasi Indonesia yang terus berevolusi. Dari perspektif kreditur bilateral, beberapa faktor berikut kemungkinan mempengaruhi kesediaan kreditur bilateral untuk terlibat dalam DNS bilateral bagi Indonesia.

- Jika negara kreditur sebelumnya telah memiliki program resmi DNS bilateral atau telah berpengalaman dengan DNS bilateral, para kreditur itu kemungkinan besar akan mempertimbangkan DNS untuk Indonesia.
- Seandainya ada suatu program resmi, Indonesia perlu memenuhi kriteria kesanggupan untuk melaksanakan program resmi DNS tersebut. Sebagai contoh:

- Kekurangan klausul penghapusan utang yang diperoleh dari Paris Club dapat menjadi suatu faktor negatif bagi para kreditur.
- Isu-isu demokratisasi kemungkinan akan menjadi penting bagi Indonesia, termasuk penyelenggaraan pemerintah, korupsi, dan hak-hak asasi manusia.
- Karena penjadwalan kembali utang Indonesia melalui Paris Club dianggap sebagai perlakuan luar biasa, Paris Club mengharapkan pembayaran kembali utang yang dimiliki Indonesia secara penuh. Oleh karena itu, keputusan para kreditur untuk terlibat dalam suatu DNS akan dapat lebih dimotivasi oleh kehendak untuk berkontribusi dana-dana tambahan untuk konservasi atau tujuan-tujuan sosial.
- Jika Indonesia dipertimbangkan sebagai suatu negara prioritas oleh donor atau kreditur bilateral yang telah memiliki komitmen nyata untuk membantu Indonesia, terutama dalam sektor lingkungan hidup, maka kreditur kemudian akan lebih mempertimbangkan suatu DNS bilateral.
- Jika dilihat dari sudut krisis ekonomi saat ini, kreditur bilateral akan lebih mempertimbangkan DNS yang tidak hanya bermanfaat bagi konservasi, tapi juga isu-isu yang berkaitan dengan krisis, seperti pengentasan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja, dan pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah Indonesia: Dari perspektif pemerintah Indonesia, DNS bilateral mungkin lebih layak dengan merujuk kepada beberapa kondisi berikut:

- Pemerintah Indonesia lebih memungkinkan untuk melaksanakan DNS jika para pengambil kebijakan di semua tingkat pengambilan kebijakan memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai manfaat dan kerugian dari DNS serta pelaksanaan transaksi DNS.
- Jumlah transaksi yang diusulkan melalui program DNS perlu dalam jumlah besar agar dapat menarik perhatian pemerintah Indonesia.
- Prioritas untuk DNS seharusnya merefleksikan prioritas-prioritas terkini dari pemerintah.
- Persyaratan-persyaratan finansial untuk DNS bilateral perlu dibuat menjadi atraktif untuk pemerintah Indonesia.
- Jika pemerintah Indonesia melihat bahwa DNS bilateral tidak akan memiliki dampak yang merugikan terhadap kemampuan masa yang akan datang dari pemerintah untuk “mendapatkan” dana di pasar modal internasional, pemerintah Indonesia cukup mungkin untuk mempertimbangkan DNS.

VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan beberapa wawancara dan diskusi dengan para kreditur Indonesia selama bulan Oktober hingga November 1998, kami menyimpulkan bahwa DNS cukup layak untuk dilaksanakan di Indonesia. Karena kebijakan pemerintah Indonesia mengenai DNS belum dikeluarkan, DNS tripartit yang melibatkan utang sektor swasta lebih layak untuk saat sekarang daripada DNS yang melibatkan utang sektor pemerintah. Namun demikian, potensi DNS bilateral yang melibatkan para kreditur publik cukup tinggi untuk beberapa kreditur terpilih, seperti Amerika Serikat. Di samping itu, donor/kreditur bilateral lainnya akan lebih tertarik jika pemerintah Indonesia telah menyatakan minatnya terhadap pelaksanaan DNS.

6.2. Rekomendasi

Untuk meningkatkan kelayakan DNS di Indonesia, tim konsultan telah mengembangkan beberapa rekomendasi yang diarahkan pada pihak-pihak terkait dalam kerangka kerja pelaksanaan DNS.

- **Kreditur swasta :** Kreditur swasta seharusnya mempertimbangkan penjualan utang dan melakukan donasi untuk DNS dalam kerangka negosiasi-negosiasi restrukturisasi utang. Komite kreditur seharusnya mempertimbangkan untuk memasukkan pilihan DNS sebagai bagian dari menu yang ditawarkan kepada kreditur dalam penyelesaian utang tertentu.
- **Debitur swasta :** Debitur swasta seharusnya mempertimbangkan konversi utang dalam kerangka kerja negosiasi restrukturisasi utang. Melalui “Prakarsa Jakarta”, cukup memungkinkan para debitur untuk membangun kontak dengan para investor konservasi.
- **Pemerintah Indonesia :** Rekomendasi berikut berkaitan dengan posisi pemerintah Indonesia sebagai debitur pemerintah. Direkomendasikan agar pemerintah Indonesia mengambil beberapa langkah sebagai berikut:

Membangun kapasitas dalam menganalisa pelaksanaan DNS untuk mengembangkan kebijakan DNS yang koheren. Pengembangan suatu mekanisme koordinasi antar lembaga adalah cukup penting sebagai pertimbangan dalam aspek-aspek lingkungan hidup dan keuangan yang beragam untuk suatu program DNS. Pemerintah Indonesia dapat meminta para donor dan investor menyediakan bantuan teknis untuk membangun kapasitas pemerintah Indonesia. Untuk negosiasi transaksi khusus, pemerintah Indonesia perlu mendapatkan masukan-masukan dari para ahli di bidang DNS.

Meminta kreditor bilateral untuk mempertimbangkan pelaksanaan DNS untuk Indonesia. Jika pemerintah Indonesia tertarik untuk menjalankan DNS bilateral dengan para kreditornya, pemerintah Indonesia seharusnya meminta para kreditor/donor untuk mempertimbangkan DNS dan debt-for-development swaps. Dalam hal Undang-undang Konservasi Hutan Tropis (*Tropical Forest Conservation Act*), pemerintah Indonesia seharusnya memberikan prioritas tinggi untuk membuat permintaan resmi kepada Amerika Serikat untuk dapat dipertimbangkan, karena negara-negara yang menyatakan minatnya sejak awal kemungkinan besar akan dipertimbangkan terlebih dahulu.

- **Pemerintah Indonesia :** Rekomendasi berikut secara relatif berkaitan dengan peranan pemerintah Indonesia dalam memfasilitasi restrukturisasi utang sektor swasta:

Membantu investor konservasi dalam membangun hubungan dengan kreditor dan debitur. Untuk tujuan ini dapat dibantu melalui “Prakarsa Jakarta.” Pemerintah Indonesia dapat juga membantu para investor konservasi dengan menyediakan informasi mengenai aset-aset yang dimiliki debitur yang ternyata memiliki nilai konservasi tinggi.

Meyakinkan bahwa reformasi hukum yang sedang berjalan akan mendorong atau tidak merugikan bagi pengenalan DNS. Reformasi hukum yang diperkenalkan sebagai bagian dari “Prakarsa Jakarta” seharusnya dapat memfasilitasi DNS.

- **Donor bilateral dan multilateral**

Membuka peluang untuk program DNS. Langkah terpenting yang dapat dilakukan oleh para donor untuk membantu kelayakan dari suatu program DNS adalah memberikan suatu komitmen bersyarat untuk pendanaan donor untuk investor konservasi yang tertarik dalam mengidentifikasi dan menegosiasikan DNS tripartit. Pendanaan donor akan bersyarat bagi investor konservasi yang menegosiasikan syarat-syarat finansial yang dapat diterima bagi donor dan pendanaan sebuah proyek yang menarik perhatian donor. Donor dapat juga mempertimbangkan penyediaan jaminan atau asuransi resiko politik yang dapat memfasilitasi mengakhiri transaksi DNS.

Kreditor bilateral harus mengevaluasi kemampuan Indonesia untuk transaksi konversi utang bilateral.

Pengembangan kapasitas dan bantuan teknis. Baik donor bilateral maupun multilateral seharusnya mempertimbangkan cara-cara yang dapat mereka berikan untuk memfasilitasi DNS dengan cara mempertemukan kebutuhan pemerintah Indonesia dan investor konservasi, menyediakan bantuan untuk biaya jasa hukum dan finansial dan menciptakan suatu keadaan yang memungkinkan pelaksanaan DNS.

Membantu pemerintah Indonesia dalam mengidentifikasi sumber-sumber penerimaan fiskal yang dapat mendanai program DNS. Dengan adanya peranan para donor dalam program penyesuaian struktural untuk Indonesia, maka cukup penting bagi para donor untuk membantu peranan Indonesia dalam merencanakan sumberdaya fiskal yang dapat diarahkan untuk DNS.

- **Investor konservasi :**

- Secara aktif menuju transaksi DNS
- Mencari dukungan donor untuk DNS
- Membantu pemerintah Indonesia dan para donor dalam mendesain pelaksanaan DNS bilateral
- Mengembangkan strategi advokasi yang terkoordinasi untuk DNS
- Bekerja dengan mitra lokal dan organisasi-organisasi yang aktif di sektor sosial untuk mengedukasi mereka dengan mekanisme dari suatu program DNS

PROSPEK DEBT-FOR-NATURE SWAPS UNTUK KONSERVASI ALAM DI INDONESIA *

Wayne A. Klockner

The Nature Conservancy, Indonesia Program

Definisi Debt-for-Nature Swaps (DNS) adalah “Pembatalan utang luar negeri dimana negara debitur memberikan komitmen untuk memobilisasi sumber keuangan domestik untuk kegiatan konservasi”.

PENDAHULUAN

Dengan terjadinya krisis ekonomi di Indonesia baru-baru ini, tindakan-tindakan pelestarian dalam waktu dekat sangat vital untuk menghadapi ancaman terhadap keanekaragaman hayati Indonesia yang luar biasa. Walaupun banyak orang mungkin tertarik untuk menundanya sampai masalah ekonomi dan politik di Indonesia teratasi, warisan alam negara ini tidak mungkin menunggu. Sebenarnya, sekarang ini saat yang terbaik untuk mengembangkan upaya pelestarian di Indonesia karena:

- 1) Ancaman terhadap keanekaragaman hayati yang spektakuler di negara ini lebih besar dari masa lalu disebabkan oleh tekanan-tekanan yang datang dari kemiskinan yang meningkat dan rencana-rencana untuk mengeksploitasi sumberdaya alam negara ini demi devisa,
- 2) Krisis ekonomi ini memberikan kesempatan yang “sekali dalam seumur hidup” untuk pendanaan pelestarian kreatif seperti misalnya DNS

Krisis ekonomi di Indonesia telah menciptakan peluang yang baik untuk pendanaan pelestarian yang kreatif. DNS yang dipelopori di Amerika Latin pada tahun-tahun delapan puluhan, sekarang menjadi kemungkinan untuk Indonesia, melihat utang raksasa pemerintah dan sektor swasta yang sekarang membebani negara ini. Utang perusahaan yang amat besar serta usulan untuk reformasi dalam kebijakan dan praktek kehutanan Indonesia memberikan kesempatan yang istimewa untuk memelopori eksperimen dalam pengelolaan kehutanan yang berkelanjutan. Juga, penukaran utang dapat digunakan untuk menentukan dan/atau memperluas kawasan yang dilindungi melalui konversi aset perusahaan, seperti konsesi hutan, menjadi daerah konservasi.

* Naskah ini mengangkat kutipan dari laporan Ms. Melissa Moyer mengenai studi kelayakan *Debt-for Nature Swaps* di Indonesia yang dikerjakan berdasarkan kontrak dengan EPIQ dalam Natural Resources Management Program yang didukung oleh US Agency for International Development

PENUKARAN UTANG SWASTA DAN KONSERVASI

The Nature Conservancy (TNC) sedang giat melakukan pengembangan penukaran-utang-swasta-dengan-swasta untuk hak konsesi hutan atau lahan lainnya yang memiliki nilai konservasi yang dikuasai oleh debitur swasta (perusahaan). Ada kemungkinan beberapa pemegang konsesi hutan yang besar terpaksa harus melepaskan asetnya agar dapat memperoleh uang tunai untuk membayar utangnya. Untuk aset yang mempunyai nilai konservasi khusus, seperti konsesi hutan yang berbata-san dengan taman nasional, penukaran utang mungkin memberikan kesempatan untuk memperoleh perluasan konservasi efektif melampaui kawasan lindung yang ada. Debitur perusahaan tertentu mungkin memiliki aset lahan selain dari konsesi hutan yang juga memiliki nilai konservasi yang penting. Dengan situasi keuangan debitur perusahaan seperti ini di Indonesia, penukaran utang swasta-ke-swasta dapat merupakan peluang baik sekali untuk memperoleh lahan konservasi dengan diskon dibandingkan dengan nilai pasar yang sebenarnya.

Sasaran untuk peluang-peluang penukaran utang swasta seharusnya dipedomani oleh pertimbangan strategis agar dapat memaksimalkan manfaat konservasi dari transaksi tersebut. Seperti diuraikan di atas, suatu syarat strategi yang jelas adalah letak aset lahan perusahaan tersebut dekat dengan suatu taman konservasi yang sudah ada atau yang diusulkan di daerah yang bersangkutan. TNC telah mengusulkan kriteria lain untuk menyeleksi konsesi hutan, termasuk misalnya luas lahan (dihitung dalam hektar), persentase hutan alam asli yang tak terganggu dan masih berdiri, serta adanya jenis binatang yang terancam punah, di samping kriteria lokasi yang berdekatan dengan kawasan lindung seperti disebut di atas.

MEKANISME PENUKARAN UTANG SWASTA

DNS yang melibatkan debitur swasta sama penerapannya dengan penukaran yang melibatkan utang pemerintah: pihak ketiga (biasanya suatu organisasi konservasi) membeli utang perusahaan dari bank kreditur atau lembaga peminjam lain, dengan harapan mendapat diskon dibanding nilai sebenarnya. Organisasi konservasi itu kemudian bernegosiasi dengan perusahaan debitur mengenai penghapusan utang yang diganti dengan uang tunai atau aset lain, yaitu, lahan yang memiliki nilai konservasi. Pada penukaran utang “swasta-ke-swasta” demikian, pemerintah negara dimana negosiasi diadakan, tidak terlibat dalam penukaran, kecuali dalam kasus di mana pengalihan asetnya memerlukan persetujuan pemerintah, seperti dalam hal *real estate* atau konsesi kayu.

Kebanyakan penukaran utang swasta yang terjadi, meliputi penukaran *utang-dengan-saham*, atau pengalihan utang kedalam bentuk saham perusahaan atau aset lain selain dari uang tunai. Namun demikian, ada beberapa contoh DNS dan pembangunan yang meliputi pembelian mata uang yang diblokir (mata uang lokal di negara-negara yang mengadakan pembatasan penukaran mata uang)

dari anak perusahaan lokal dari perusahaan multinasional. Pada tahun 1992, sebuah konsorsium yang terdiri dari organisasi nirlaba, termasuk *Conservation International*, *Midwest Universities Consortium for International Activities* (MUCIA) dan *Smithsonian Institution* membayar \$250,000 dolar AS kepada suatu perusahaan minyak internasional sebagai pengganti pembayaran \$1 juta dolar AS yang setara dalam mata uang setempat. Konversi mata uang yang diblokir ini membiayai pendirian Taman Nasional Kakum yang melindungi salah satu hutan tropis yang masih ada di sepanjang pantai selatan Afrika Barat. Konversi tersebut juga membiayai eko-pariwisata melalui pemugaran daerah bersejarah yang berkaitan dengan sejarah kolonial kawasan tersebut.

KELAYAKAN *DEBT-FOR-NATURE-SWAPS*

Tidak seperti penukaran yang melibatkan utang sektor pemerintah atau umum, kelayakan penukaran DNS swasta akan tergantung pada daya tarik persyaratan finansial yang dinegosiasi dengan kreditur dan debitur serta pada manfaat bagi bentuk konservasi yang dihasilkan.

Kreditur swasta di Indonesia sedang berada dalam tahap awal dalam menegosiasi-ulang utang dengan perusahaan debitur dan para konglomerat. Jika mereka dapat memperoleh penawaran yang lebih baik dari investor konservasi dibandingkan dari debitur, kreditur mungkin bersedia untuk mempertimbangkan menjual utang swasta kepada investor konservasi. Saat ini, mungkin masih terlampau dini untuk mengharapkan sumbangan utang, kecuali dalam situasi yang luar biasa. Diskusi dengan kreditur Amerika dan Eropa telah menyingkapkan bahwa penukaran swasta memang mungkin, tetapi ada beberapa kategori kreditur dan jenis utang tertentu yang akan lebih mudah diterima untuk proses penukaran.

Mengenai debitur swasta Indonesia, penukaran utang hanya akan menarik kalau pembayaran mereka dapat dikurangi, jangka waktu pembayaran dapat diperpanjang, dan atau mereka dapat membayar dengan mata uang lokal mengganti mata uang asing (*hard currency*). Telah diamati dalam diskusi-diskusi yang baru lalu bahwa debitur kecil mungkin paling banyak dapat mengambil manfaat dari penukaran utang, karena kemampuan mereka untuk bernegosiasi dengan kreditur terbatas, dan sumberdaya mereka untuk membiayai bantuan hukum dan dana juga terbatas.

Dalam menyelidiki penukaran utang swasta, para investor konservasi harus dengan teliti menganalisa risiko kredit yang terkandung dalam penukaran tersebut, khususnya mengingat keterbatasan kemungkinan untuk melaksanakan perjanjian konversi hutan jika terjadi kegagalan. Investor konservasi harus menyelidiki teknik-teknik untuk peningkatan kredit, seperti pembelian utang bersyarat, pengaturan "*escrow*", jaminan dan asuransi. Sudah tentu, kalau perjanjian konversi utang meliputi pengalihan kepemilikan aset "keras" seperti lahan, atau hak-hak konsesi hutan, risiko tersebut mungkin dapat diminimalkan.

PERTIMBANGAN-PERTIMBANGAN LAIN

Seperti diuraikan di atas, ada kemungkinan besar untuk penukaran utang swasta menjadi suatu cara untuk memperluas konservasi melampaui batas-batas daerah-daerah lindung yang ada, dan atau melalui hutan produksi dan industri yang sudah ada. TNC sedang menyelidiki penggunaan penukaran utang swasta untuk mendapatkan hak konsesi hutan industri, misalnya. Jika ini berhasil, hutan kemudian dapat dijadikan model pengelolaan kehutanan yang lebih berkesinambungan, pengelolaan hutan yang berbasis masyarakat, dan atau daerah lindung. Namun demikian, proyek seperti itu akan memerlukan keterlibatan Pemerintah Indonesia, karena perannya dalam mengalokasikan dan mengatur konsesi hutan. Pemerintah harus menjadi mitra aktif dalam proyek-proyek tersebut dan membantu memastikan bahwa “konsesi konservasi” mempunyai jangka waktu yang cukup lama (barangkali minimum 70 tahun) supaya mencapai nilai konservasi yang sesuai. Lagi pula, akan diperlukan pendanaan untuk mengelola daerah lindung yang baru tercipta, dan barangkali, bahkan memberi imbalan kepada Pemerintah untuk royalti yang hilang. Reformasi sektor kehutanan yang sedang diantisipasi mungkin akan memperbaiki prospek bagi penukaran swasta-ke-swasta untuk konsesi kehutanan dengan memperpanjang persyaratan dan dengan kemungkinan mengalihkan konsesi.

Penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada Ms. Melissa Moyer untuk sumbangannya.

PEMANFAATAN DEBT-FOR-NATURE SWAPS UNTUK KONSERVASI DI INDONESIA

Ir. Aca Sugandhy, MSc.

**Asisten I Menteri Negara Lingkungan Hidup
Bidang Perumusan Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

PEMBANGUNAN DAN LINGKUNGAN HIDUP

Pertumbuhan ekoomi merupakan ukuran keberhasilan pembangunan suatu negara. Pembangunan yang dilakukan selama ini, yang di prioritaskan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, telah mengakibatkan kerusakan yang cukup besar bagi lingkungan. Hutan ditebang untuk memperoleh pendapatan dari kayunya, flora-fauna diburu untuk dimakan sendiri, dijual dan tanah marginal dikonversi menjadi lahan perkebunan karena keterbatasan lahan yang dimiliki masyarakat untuk bertani.

Pembangunan ekonomi dunia dinilai cukup menggembarakan, hal ini dapat dilihat dari indikator ekonomi dunia pada awal tahu 1997 – produksi bruto dunia pada abad 20 telah meningkat 20 kali lipat atau lebih dari 20 trilyun dolar AS, perdagangan dunia dari hasil industri, komoditi pertanian, dan bahan mineral meningkat empat persen per tahun. Akan tetapi kegembiraan atas tolak ukur ekonomis tersebut bukanlah tanpa masalah, terutama bila hal ini dipandang dari visi lingkungan hidup. Sebagai contoh setiap tahunnya (1992) sekitar 17 juta hektar hutan berkurang dari muka bumi. Hutan dibuka menjadi lahan pertanian, perkebunan, hutan monokultur, kawasan aktivitas baru, dan hutan ditebang kayunya, selain rusak karena hujan asam. Lapisan hara hilang hingga mencapai 4 milyar ton per tahun. Paling tidak 100 kota besar dunia telah mengalami pencemaran udara dalam taraf yang mengancam kesehatan, dalam kasus ini salah satunya adalah kota Jakarta yang berada pada peringkat ke tiga dunia.

Di Indonesia, kerusakan lingkungan akibat pembangunan juga tak bisa dihindarkan. Luas lahan kritis bertambah terutama di luar pulau Jawa, sementara di pulau Jawa yang terjadi berupa penurunan/degradasi dalam hal kualitas. Degradasi lahan yang kurang tepat, sebagai akibat pelaksanaan pembangunan yang tidak memperhatikan tata ruang serta kriteria kemampuan dan kesesuaian lahan. Degradasi juga diakibatkan karena usaha intensifikasi pertanian dengan menggunakan berbagai jenis bahan kimia.

LINGKUNGAN HIDUP UPAYA KONSERVASI VERSUS KRISIS EKONOMI

Multi krisis yang melanda Indonesia, terutama krisis ekonomi telah menyebabkan melemahnya kondisi perekonomian Indonesia, pertumbuhan ekonomi menjadi negatif, inflasi melambung, utang Indonesia baik utang pemerintah maupun utang swasta membengkak diakibatkan melemahnya rupiah terhadap dolar AS. Membengkaknya utang yang harus dibayar menyebabkan kebutuhan dana untuk membayar utang tersebut menjadi besar. Alternatif untuk dapat mengatasi hal ini adalah melaksanakan pembangunan dengan bermodalkan sumberdaya yang dimiliki sendiri sehingga akan menghemat devisa. Kondisi seperti ini pada ujungnya akan berpengaruh pada kondisi lingkungan hidup Indonesia. Krisis ekonomi akan mengakibatkan tekanan terhadap lingkungan menjadi semakin berat, sebab pemanfaatan sumber daya alam yang kita miliki merupakan alternatif utama untuk dapat mengembalikan kondisi perekonomian kembali seperti semula. Hal ini bila tidak diwaspadai akan mengakibatkan kerusakan lingkungan semakin menjadi-jadi. Untuk itu diperlukan tindakan yang dapat mengakomodasikan kedua masalah ini yakni pembangunan tanpa mengabaikan kualitas lingkungan hidup kita.

Pembangunan ekonomi terutama di masa krisis akan tetap bertitik tolak pada sumberdaya alam baik yang berupa hutan, tanah, air, pesisir dan lautan, atmosfer, ruang dan kehidupan. Usaha untuk memenuhi kebutuhan manusia yang makin beragam dan makin banyak pada saat krisis ini mulai menunjukkan dampaknya berupa adanya peningkatan eksploitasi terhadap sumberdaya alam yang dilakukan masyarakat tanpa mengindahkan fungsi dan jasa lingkungan. Hal ini akan berakibat dengan penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia mengakibatkan meningkatnya hambatan dalam usaha perlindungan kawasan. Berkurangnya pendapatan negara akan menyebabkan berkurangnya anggaran yang dialokasikan untuk perlindungan kawasan konservasi. Bahkan sebaliknya kawasan konservasi akan menjadi “sasaran” untuk dijadikan modal untuk mengatasi krisis ekonomi yang terjadi. Dampak krisis ekonomi terhadap kawasan konservasi, terutama di Kalimantan dan Sulawesi sebagaimana dilaporkan NRM Program/USAID antara lain:

1. Meningkatnya pembukaan lahan di Taman Nasional Lore Lindu, Sulawesi Tengah untuk areal tanaman coklat dan kopi;
2. Meningkatnya aktivitas penebangan kayu ilegal untuk memenuhi permintaan kayu lokal yang terjadi di TN Lore Lindu, Sulawesi Tengah, dan TN Kutai, Kalimantan Timur
3. Peningkatan penangkapan ikan di kawasan Taman Nasional karena permintaan ekspor yang tinggi, khususnya ikan yang laku di pasaran internasional, sebagaimana terjadi di TN Bunaken;
4. Meningkatnya usaha pertambangan pada kawasan konservasi yang didalamnya memiliki kandungan mineral yang tinggi, seperti yang dijumpai di TN Kutai, Kalimantan Timur

5. Secara umum terjadi hambatan dalam pengawasan di berbagai kawasan konservasi dikarenakan berkurangnya dana untuk pengelolaan kawasan konservasi.

KONSERVASI DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Selama dua dasawarsa terakhir ini orang mulai menyadari bahwa kita tidak dapat memiliki masyarakat atau negara yang sehat dalam dunia yang sarat dengan kemiskinan dan kerusakan lingkungan. Perkembangan ekonomi tidak dapat berhenti, namun harus berganti arah agar tidak merusak lingkungan. Melindungi lingkungan merupakan upaya yang bersifat global dan sekaligus lokal atau setempat.

Upaya konservasi seringkali bertumbukan dengan pandangan mengenai kebutuhan manusia. Pengurasan sumberdaya alam terjadi secara besar-besaran, hal ini terjadi karena meningkatnya kebutuhan dunia akan sumberdaya alam akibat pertumbuhan penduduk serta pola konsumsi yang ada pada masyarakat. Meningkatnya penduduk serta pola konsumsi dan produksi yang tidak berkelanjutan, terutama di negara-negara industri, menimbulkan tekanan yang semakin besar terhadap udara, lahan, air, energi dan sumberdaya utama lain. Hal ini menjadi penyebab utama berlanjutnya kerusakan lingkungan secara global.

Jalan untuk menjamin masa depan yang lebih aman dan sejahtera bagi kita adalah dengan bersama-sama menanggulangi masalah-masalah lingkungan dan pembangunan secara seimbang. Kita perlu memenuhi kebutuhan pokok umat manusia, memperbaiki taraf hidup semua orang dan mengupayakan perlindungan serta pengelolaan ekosistem yang lebih baik. Tak ada bangsa yang dapat mengamankan masa depannya secara sendiri, namun mereka dapat melakukannya bersama-sama, dalam kemitraan global menuju pembangunan berkelanjutan.

Menyadari sifat terpadu dan saling terkait yang melekat pada bumi diperlukan langkah-langkah untuk menyelamatkan lingkungan bumi bersama-sama. Pertemuan Rio de Janeiro (Konferensi Tingkat Tinggi Bumi) menetapkan serangkaian asas sebagai pedoman pembangunan di masa mendatang. Asas-asas ini menetapkan hak-hak manusia atas pembangunan, dan tanggung jawab manusia terhadap pelestarian lingkungan bersama. Asas-asas ini berlandaskan gagasan dari Deklarasi Stockholm saat berlangsungnya Konferensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Lingkungan Hidup Manusia tahun 1972.

Deklarasi Rio menyatakan bahwa satu-satunya cara untuk mencapai kemajuan ekonomi jangka panjang ialah dengan mengkaitkannya dengan perlindungan lingkungan. Hal ini hanya dapat terjadi bila bangsa-bangsa menjalin kemitraan global yang baru dan adil yang melibatkan pemerintah, rakyat dan sektor-sektor kunci dalam masyarakat. Mereka perlu menciptakan kesepakatan-kesepakatan internasional yang melindungi keutuhan lingkungan global serta sistem pemban-

gunan. Rio menghasilkan dua kesepakatan internasional, dua pernyataan tentang prinsip dan sebuah agenda utama tentang pembangunan berkelanjutan di seluruh dunia. Kelima dokumen itu adalah :

- ***Deklarasi Rio***. Berisi prinsip-prinsip dasar yang akan memandu tindakan-tindakan dalam hal-hal yang berkaitan dengan lingkungan dan pembangunan. Deklarasi mempertegas prinsip penghasil polusi harus membayar, dalam arti perusahaan dan pemerintah harus memikul beban tanggung jawab atas kerusakan lingkungan yang mereka sebabkan.
- ***Pernyataan tentang prinsip-prinsip hutan***. Berisi prinsip-prinsip yang menjadi pedoman bagi pengelolaan, pelestarian dan pembangunan hutan secara berkelanjutan, yang merupakan unsur mutlak bagi pembangunan ekonomi dan pelestarian segala bentuk kehidupan.
- ***Konservasi perubahan iklim***. Konvensi ini mengharuskan negara-negara industri mengurangi emisi karbon dioksida dan berbagai gas rumah kaca sampai tingkat-tingkat yang tidak mengganggu iklim bumi
- ***Konvensi Keanekaragaman hayati***. Konvensi ini menghendaki agar negara-negara berupaya untuk melestarikan keanekaragaman hayati, dan mengupayakan pemanfaatannya yang diikuti dengan pembagian keuntungan secara adil.

UTANG DAN KERUSAKAN LINGKUNGAN

Laju kerusakan lingkungan di Indonesia seringkali dipercepat oleh proyek-proyek yang dilakukan secara tidak berhati-hati dan hal ini biasanya di dukung oleh badan-badan pembangunan internasional dari negara-negara industri, serta berbagai bank pembangunan multilateral (*Multilateral Development Banks*) yang dikendalikan oleh negara-negara industri. Walaupun tujuan utama dari *Multilateral Development Bank* dan badan-badan bantuan adalah untuk mendorong pembangunan ekonomi, namun banyak diantara proyek yang mereka dukung tersebut berakibat pada eksploitasi sumber daya alam untuk ekspor ke pasar internasional sehingga berdampak merusak ekosistem secara besar-besaran.

Sebagai contoh kasus yang terjadi di Indonesia berupa pinjaman Bank Dunia yang digunakan untuk melaksanakan program transmigrasi. Dalam program ini kawasan hutan dibuka dan selanjutnya digunakan untuk budidaya berbagai tanaman oleh pemukim-pemukim baru, baik untuk budidaya tanaman pangan untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk dijual sebagai *cash crop* seperti karet, kelapa sawit, dan coklat. Hasil tersebut selanjutnya di ekspor dan digunakan untuk melunasi utang dari Bank Dunia. Pada berbagai kasus program ini menjadi kegagalan ekonomi dan

lingkungan, karena tanah-tanah tropika di pulau-pulau tujuan transmigrasi tidak cocok dengan pertanian intensif yang dipraktekkan para transmigran. Akibatnya banyak transmigran menjadi miskin dan terpaksa membuka hutan untuk melakukan peladangan berpindah. Produksi tanaman ekspor untuk membayar utang kepada Bank Dunia pada akhirnya tidak dapat terwujud.

DANA INTERNASIONAL UNTUK KONSERVASI

Untuk dapat melaksanakan program-program dalam rangka pembangunan berkelanjutan diperlukan investasi besar-besaran. Sebagian besar biaya itu memang berasal dari sektor pemerintah dan sektor swasta itu sendiri, namun banyak negara berkembang kekurangan sumberdaya dan teknologi untuk menangani masalah-masalah internasional utama seperti masalah perubahan iklim dan perlindungan keanekaragaman hayati. Negara-negara berkembang perlu merangsang pertumbuhan ekonomi dan perkembangan sosial serta mengentaskan kemiskinan. Hal ini merupakan kondisi utama untuk keberlanjutan global.

Negara-negara industri menyadari bahwa bila mereka ingin melestarikan keanekaragaman hayati di negara-negara berkembang yang kaya spesies namun miskin uang tunai, negara-negara maju tidak dapat hanya memberikan nasihat belaka, dibutuhkan bantuan keuangan untuk menindaklanjuti maksud tersebut.

Dalam hal pendanaan untuk penyelamatan lingkungan, berbagai konvensi telah menyepakati perlunya maksud tersebut. Dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati dinyatakan bahwa negara-negara maju yang menandatangani konvensi harus memberikan bantuan keuangan baru kepada negara-negara berkembang untuk membantu negara-negara tersebut melaksanakan konvensi. Selanjutnya dalam Konvensi Perubahan Iklim juga dinyatakan bahwa negara-negara maju harus membantu negara-negara berkembang memenuhi persyaratan Konvensi menangani efek perubahan iklim dengan jalan memeberikan dana dan bantuan teknik untuk membantu negara-negara tersebut mengukur aliran gas-gas rumah kaca.

Suatu sumber dana baru yang penting bagi kegiatan-kegiatan konservasi dan lingkungan di negara-negara berkembang adalah *Global Environmental Facilities* (GEF), yang dibentuk tahun 1991 oleh Bank Dunia bersama *United Nations Development Programme* dan *United Nations Environmental Programme*. Sebagian besar dana-dana untuk program tersebut telah disalurkan dan proyek-proyek telah disetujui pada Pertemuan Puncak Bumi bulan Juni 1992. GEF ditetapkan sebagai program perdana tiga tahun dengan anggaran \$1,2 milyar dolar AS yang akan digunakan untuk membiayai proyek-proyek yang berhubungan dengan pemanasan global, keanekaragaman hayati, perairan internasional dan pemusnahan ozon.

Saat ini telah berjalan suatu mekanisme yang semakin penting untuk menyediakan dukungan yang aman dan berjangka panjang bagi kegiatan konservasi di negara-negara berkembang yakni *National Environmental Fund* (NEF). NEF biasanya didirikan sebagai trust fund atau yayasan-yayasan bagi konservasi dengan *board of trustees* terdiri atas perwakilan-perwakilan pemerintah negara-negara setempat, organisasi-organisasi setempat dan badan-badan penyanggah dana yang mengalokasikan pendapatan bantuan dari suatu *endowment* (dana abadi) untuk mendukung badan-badan pemerintah yang mengalami kendala-kendala pendanaan serta mendukung organisasi dan kegiatan konservasi dari lembaga-lembaga non pemerintah.

PENDANAAN KONSERVASI DI INDONESIA

Pendanaan untuk kegiatan konservasi di Indonesia dilakukan dengan berbagai macam cara. Pendanaan untuk pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia sebagian besar melalui APBN yang dianggarkan melalui sektor-sektor terkait. Setiap tahun pemerintah menyiapkan dana rutin untuk membiayai kegiatan pengelolaan lingkungan. Besar kecilnya dana yang dianggarkan pemerintah tergantung dari kebutuhan masing-masing wilayah, kemampuan masing-masing wilayah untuk mencari sumber dana sendiri serta tergantung kemampuan keuangan pemerintah.

Selain dari dana rutin pemerintah, dana bisa diperoleh dari pemungutan hasil kawasan konservasi yang bersangkutan yang diberikan oleh pengguna kawasan tersebut. Sebagai contoh suatu Taman Nasional dapat memperoleh dana sendiri dari penerimaan wisatawan yang berkunjung ke kawasan tersebut. Selain itu dana juga diperoleh dari pihak donor yang melaksanakan proyek konservasi di kawasan yang bersangkutan. Proyek-proyek dari masyarakat donor internasional merupakan sumber dana penting bagi beberapa kawasan lindung di Indonesia.

Saat ini, untuk membiayai kegiatan-kegiatan konservasi dikembangkan mekanisme pendanaan berupa pendanaan konservasi untuk pengelolaan *multi-stakeholder* adalah untuk memperoleh komitmen nyata dalam rangka pendanaan jangka panjang bagi usaha konservasi yang utama. Pola ini bukanlah satu-satunya mekanisme untuk penggalangan dana, tetapi walaupun demikian hal ini merupakan mekanisme terbaik untuk mengelola dan mendistribusikan dana. Kunci mekanisme ini terletak pada pengumpulan berbagai macam sumber dana konservasi, dan mengelola serta mendistribusikannya dalam berbagai cara yang adil untuk berbagai pihak.

Mekanisme pendanaan konservasi untuk pengelolaan *multi-stakeholder* ini antara lain berupa *debt-for-nature swaps* serta mekanisme *carbon offsets and joint implementation*. Mekanisme berupa *debt-for-nature-swaps* merupakan mekanisme pendanaan konservasi dengan mengalihkan kewajiban pembayaran utang yang dimiliki suatu negara menjadi dana untuk pengelolaan konservasi di negara yang bersangkutan. Sedangkan mekanisme *carbon offset and joint implementation* meru-

pakan instrumen dana konservasi yang dikembangkan dalam KTT Bumi di Rio tahun 1992 dan selanjutnya diperkuat lewat Kyoto Protokol. Dalam mekanisme ini perusahaan yang mengeluarkan gas CO₂ harus bertanggung jawab untuk mengurangi emisi CO₂ dengan membayar perbaikan mekanisme penyerapan/pengurangan karbon. Pada dasarnya mekanisme *carbon offset and joint implementation* ini tidak berperan langsung dalam konservasi global tetapi hanya bertujuan mengurangi dampak emisi CO₂.

PENDANAAN KONSERVASI MELALUI *DEBT-FOR-NATURE SWAPS*

Selama dasawarsa yang lalu banyak negara berkembang mengeluarkan lebih banyak uang untuk membayar utang kepada negara-negara maju dibandingkan total yang mereka peroleh dari ekspor dan bantuan pembangunan. Akibatnya negara-negara berkembang ini harus mengurangi impor, investasi dan konsumsi sehingga kurang mampu memerangi kemiskinan di dalam negeri. Terkurusnya dana untuk pembayaran utang tersebut mengakibatkan penciptaan dana bagi pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelestarian lingkungan. Akibat lebih lanjut, negara berkembang mengalami kemacetan ekonomi dan menghadapi semakin banyak masalah sosial dan lingkungan.

Sebagai langkah untuk mengantisipasi tersebut, khususnya pengadaan dana untuk pelestarian lingkungan, dikembangkan *debt-for-nature swaps* (“pembatalan utang luar negeri dimana negara debitur memberikan komitmen untuk memobilisasi sumber keuangan domestik untuk kegiatan konservasi”) yang berfungsi sebagai sarana pendanaan bagi perlindungan alam. *Debt-for-nature swaps* merupakan salah satu instrumen pendanaan konservasi dengan jalan menghapuskan utang yang dimiliki suatu negara dan mengubahnya menjadi dana domestik untuk konservasi atau untuk pengelolaan pembangunan dan konservasi terpadu.

Dalam beberapa kasus yang melalui pertukaran melalui mekanisme *debt-for-nature swaps*, bank-bank kreditur akan menjual utang-utang tersebut ke pasar utang sekunder internasional. Penjualan ini diikuti dengan potongan yang tinggi karena kecilnya kemungkinan pembayaran dapat dilakukan secara penuh. Suatu organisasi konservasi akan membeli utang suatu negara yang telah diberikan potongan dari suatu bank. Utang tersebut pada akhirnya akan dihapus bila negara yang bersangkutan bersedia memberikan bayaran secara tahunan, dengan mata uang setempat, bagi kegiatan konservasi. Dalam kasus lain, negara-negara kreditur yang memiliki piutang langsung terhadap negara berkembang dapat menghilangkan sebagian prosentase utang bila negara debitur bersedia menyumbang ke dana NEF atau kegiatan-kegiatan konservasi.

Debt-for-nature swaps merupakan mekanisme pendanaan yang potensial untuk pengelolaan kawasan konservasi, hal ini disebabkan mekanisme ini dapat mengurangi utang suatu negara dan berperan memperkuat ekonomi dengan mengurangi kemungkinan adanya eksploitasi yang berlebihan

terhadap sumberdaya alam. Beban utang yang besar akan menyebabkan eksploitasi sumberdaya alam yang berlebihan tanpa mengindahkan aspek kelestarian. Pengurangan beban utang akan mengurangi tekanan tersebut. Mekanisme ini akan mengubah kewajiban utang luar negeri menjadi sumbangan domestik untuk konservasi, dan menjamin kebutuhan pendanaan untuk aktifitas pengelolaan kawasan lindung. Kelebihan lain dari mekanisme ini adalah bahwa utang yang berupa mata uang asing (*hard currency*) dikonversi ke dalam mata uang lokal (*local currency*) sehingga dapat menghemat devisa, serta mendorong prioritas investasi.

Masalah yang dihadapi dalam *debt-for-nature swaps* adalah mekanisme ini cukup rumit pelaksanaannya dan masih sulit di negosiasikan karena mekanisme yang baru, sementara kebanyakan negara yang memiliki utang memiliki kemampuan finansial yang lemah dan kondisi politik yang belum stabil. *Debt* atau utang mekanisme penghapusannya (*swaps*), dan juga alam (*nature*) yang dimaksud dalam mekanisme ini belum jelas sepenuhnya. Jenis utang apakah seluruh utang baik utang swasta maupun pemerintah ataukah hanya salah satunya; sifat pinjamannya apakah pinjaman lunak ataukah pinjaman komersil; serta apakah hanya utang yang digunakan untuk kegiatan yang terkait dengan pemanfaatan sumberdaya alam. Mekanisme penghapusan atau pengalihan utang juga perlu dijabarkan lebih detail, apakah perlu dibentuk lembaga tersendiri untuk mengelola mekanisme ini (seperti INDRA), berapa prosentase besarnya utang dan sebagainya. Selanjutnya dalam hal pemanfaatannya, untuk kegiatan apa saja dan tersebut, apakah hanya untuk kegiatan rehabilitasi lingkungan, pengendalian kerusakan ataukah seluruh kegiatan konservasi yang lokasinya di darat, di laut maupun di udara.

Bentuk mekanisme ini tergantung dari kesepakatan antara pihak kreditur dan debitur. Bila pihak kreditur tidak bersedia memberikan potongan besarnya utang maka besarnya utang yang ditanggung pihak debitur sebenarnya sama saja, hanya jenis mata uangnya saja berupa mata uang lokal sehingga tidak berpengaruh gejala kurs di pasar uang.

Dari aspek “kedaulatan” dalam pengelolaan sumberdaya alam yang dimiliki suatu negara, maka kemungkinan bisa terjadi suatu negara yang memiliki utang akan kehilangan “kedaulatan” tersebut bila pihak kreditur ataupun organisasi lingkungan (yang diberikan hak oleh kreditur) memaksakan suatu program konservasi lingkungan yang merugikan negara pemilik sumberdaya alam.

Dengan demikian pemanfaatan mekanisme *debt-for-nature swaps* di Indonesia perlu dipertimbangkan dan dikaji lebih jauh agar kita tidak terjebak pada suatu kondisi yang pada akhirnya kita mendapat intervensi pihak luar dalam pengelolaan sumberdaya alam yang kita miliki ini.

Selanjutnya sebagai upaya untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan perlu dilakukan berbagai langkah perubahan. Perubahan yang perlu dilakukan antara lain adalah: pandangan bahwa ukuran keberhasilan ekonomi yang selama ini semata-mata berdasarkan

banyaknya uang yang dihasilkan harus dirubah; sistem neraca keuangan yang mengukur kekayaan bangsa-bangsa perlu pula menghitung nilai total sumberdaya alam dan kerugian total yang diakibatkan oleh kerusakan lingkungan; pihak-pihak yang menimbulkan pencemaran lingkungan harus menanggung biaya pencemaran tersebut; serta pemerintah perlu mengurangi atau menghapuskan subsidi yang tidak konsistensi dengan arah kebijakan pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan.

Kemitraan dalam Konservasi Pada Masa Krisis Keuangan: *Debt-for-Nature Swaps* di Indonesia

Agus Purnomo

Direktur Eksekutif, Yayasan WWF Indonesia

PENGANTAR

Sebagai salah satu organisasi pelestarian terbesar yang aktif di Indonesia, *World Wildlife Fund* (WWF) berada di garis depan dalam menyelidiki metode-metode pelestarian yang baru. Dari partisipasi dalam pemetaan batas-batas daerah lindung sampai penggunaan sumber-sumber keanekaragaman hayati yang berkelanjutan untuk penduduk setempat dan masyarakat adat, seperti peternakan kupu-kupu dan buaya. Salah satu dari upaya eksperimen kreatif dalam arena pelestarian alam adalah “pembatalan utang luar negeri dimana negara debitur memberikan komitmen untuk memobilisasi sumber keuangan domestik untuk kegiatan konservasi” (*Debt-for-nature swaps /DNS*).

Walau DNS telah diterapkan di selusin lebih negara di seluruh dunia selama lima belas tahun yang silam, namun melakukan eksperimen dengan metode tersebut belum dipertimbangkan di Indonesia sampai beberapa bulan yang lalu. Efek penularan dari krisis moneter Asia telah menyeret ekonomi negara kita ke dalam krisis yang jauh lebih parah yang mengakibatkan perubahan kepemimpinan nasional. Selama 32 tahun sejarah pemerintah Orde Baru di Indonesia, negara ini selalu mampu melayani utangnya, dan karena itu, tidak pernah dikembangkan pasar sekunder untuk utang-utang Indonesia. Bank, perusahaan investasi finansial dan lembaga-lembaga multilateral tidak berminat menjual pinjaman mereka kepada Indonesia dengan harga diskon, sampai tahun ini.

ALASAN UNTUK BERPERANSERTA DALAM DANA UNTUK KONSERVASI ALAM

Karena pengalaman DNS di negara-negara lain menyingkap jumlah dengan sejajaran konversi utang mulai dari beberapa ribuan sampai sekitar 25 juta dolar AS, kita sama-sama mempunyai persepsi bahwa penerapan DNS di Indonesia akan lebih mirip terapan advokasi kebijakan pelestarian daripada suatu prakarsa peringanan utang. Dengan potensi DNS yang dapat mengurangi sejumlah kecil dari utang-utang Indonesia baik pemerintah dan atau sektor swasta dari 0.005% sampai 0.05% dari jumlah total pinjaman yang diuangkan, DNS akan menerima lebih banyak dukungan dari pihak berkepentingan yang lebih luas bila disusun sebagai metode pendanaan yang layak untuk

usaha-usaha pelestarian. Hanya bila digabungkan dengan tujuan manusiawi yang lain, seperti prakarsa jaringan pengamanan sosial, suatu program DNS dapat ditingkatkan sampai tingkat utang beberapa milyar dolar.

Seperti dikatakan oleh Jamie Resor, Direktur Usaha-usaha Pelestarian WWF-US, banyak pihak pelestarian alam menyukai DNS karena DNS dapat melipat-gandakan sumbangan, dan dengan demikian meningkatkan tingkat pendanaan untuk upaya pelestarian yang sangat diperlukan di negara-negara berkembang. Ini secara khusus diterapkan pada negara-negara yang menghadapi krisis ekonomi.

Baik untuk kreditur maupun untuk debitur, DNS dapat memberikan dua tambahan keuntungan setelah menyelesaikan masalah utang macet atau pinjaman macet mereka. Pertama, ialah suatu insentif pemotongan pajak yang diterapkan di beberapa negara tertentu, seperti Amerika Serikat. Dan yang kedua adalah suatu “kampanye korporasi” yang hemat biaya pada tingkat publisitas skala besar. Keuntungan publisitas ini juga merupakan suatu tambahan motivasi untuk pemerintah agar melibatkan diri dalam DNS.

BEBERAPA PERANGKAP YANG HARUS DIHINDARI

Sudah praktek umum, bukan hanya di Indonesia, bahwa prakarsa yang baik berakhir dalam kecauan karena penyimpangan yang sengaja maupun tidak sengaja dalam pengembangan dan penerapan gagasan-gagasan tersebut. Di antara masalah-masalah yang ditemukan dalam penerapan DNS di negara-negara lain adalah persepsi yang salah dan tersebar luas mengenai pihak yang beruntung dari DNS dan siapa yang menjadi korban atas nama pelestarian. Dalam kasus Indonesia, situasi sekarang yang sangat terliputi ketegangan sosial dan politik, dapat dengan cepat meningkatkan persepsi seperti itu ke dalam aksi bersama yang anti-DNS. Perasaan negatif terhadap kelompok etnik, ras dan kebangsaan tertentu dapat dimanipulasi untuk mengerahkan kampanye yang negatif itu hanya karena pengertian yang salah mengenai sifat dan manfaat DNS.

Juga, di antara birokrat dan pemimpin-pemimpin masyarakat Indonesia masih terdapat persepsi bahwa DNS akan diterapkan dengan mengorbankan kedaulatan nasional dan lokal. Ada pendapat tidak resmi yang beredar mengenai konsekuensi dari penyerahan sebagian wilayah Indonesia kepada pengawasan internasional dengan tujuan pelestarian alam bila DNS diterapkan disini. Bahkan dalam nominasi *World Heritage Sites* untuk Taman Nasional Lorentz, WWF menemukan kekhawatiran yang sama dari beberapa pihak yang berkepentingan.

Kekhawatiran mengenai penyalahgunaan niat baik seperti DNS, dapat juga membawa kita ke perangkat lain yaitu pengembangan perilaku yang kolot dan tegar tata-susila. Pertanyaan pertama

yang perlu dijawab paling awal dalam prosesnya adalah apa pertukaran tersebut akan mendorong “bahaya moral” atau tidak. Banyak pemimpin masyarakat sipil dan politik akan sulit menerima ide bahwa perusahaan dan instansi korup dapat lepas tangan dan menikmati fasilitas penukaran utang. Diskusi transparan dan partisipatif mengenai penelitian cermat terhadap utang yang akan ditukarkan, mengenai sejarah instansi debitur atau perusahaan, dan mengenai penerima dana, merupakan alat pencegahan satu-satunya.

KOMITMEN WWF UNTUK MENYELIDIKI KEMUNGKINAN DNS DI INDONESIA

Di dalam jaringan global WWF, organisasi yang paling berpengalaman dalam mengurus DNS adalah WWF-Amerika Serikat yang mempunyai banyak pengalaman dengan DNS di Asia, Afrika, Amerika Latin dan Amerika Tengah. Dengan belajar dari pelajaran DNS di negara-negara lain, Yayasan WWF-Indonesia merencanakan akan mendukung promosi gagasan DNS di Indonesia dalam kerjasama dengan WWF-Amerika Serikat.

WWF juga mempunyai komitmen untuk menggiatkan dukungan masyarakat dan memudahkan kemufakatan antara pihak berkepentingan atas pelestarian (*stakeholder*). Satu pelajaran penting yang dapat diperoleh dari banyak DNS di luar Indonesia adalah menggunakan proses yang transparan dan mengundang partisipasi dari organisasi pelestarian setempat sedini mungkin. Kalau nanti akan ada pertentangan mengenai ketepatan DNS sebagai alat pelestarian, maka lebih efisien untuk mengadakan debatnya pada tahap awal pengembangannya.

Sebagai salah satu dari 27 organisasi nasional WWF, pada waktu yang tepat Yayasan WWF Indonesia akan menggiatkan dukungan dari anggota-anggota keluarga WWF di negara-negara kreditur Indonesia seperti Amerika Serikat, Inggris, Jepang, Jerman, Belanda, Australia, Swis dan seterusnya. Pada negara-negara industri tersebut, organisasi-organisasi WWF nasional, seringkali mempunyai kontak dan pendukung yang dapat mempengaruhi dan membangun dukungan untuk penukaran atau pengalihan atau pemutihan bagi pinjaman yang spesifik kepada Indonesia.

PENUTUP

Tidak ada seorangpun yang dapat mengatakan bahwa melibatkan diri dalam DNS mudah. Namun demikian, walaupun tidak ada pengertian di semua pihak mengenai penukaran utang, dan tidak ada kebijakan resmi dan mekanisme yang terkoordinasi untuk menarik mitra potensial pada DNS, WWF merasa bahwa sudah saatnya untuk melakukan investasi awal untuk menutup biaya transaksi bagi penerapan DNS di Indonesia.

Untuk meningkatkan tingkat perhatian dan juga untuk mempercepat proses pembentukan komitmen benar dari debitur, kreditur, dan instansi-instansi pemerintah yang relevan, kami percaya bahwa sebanyak \$ 300 sampai 500 juta dolar AS utang terpilih dapat digunakan untuk menyelidiki kombinasi program-program Dana untuk Konservasi Alam, Penukaran utang dengan Jaring Pengaman Sosial dan Penukaran utang dengan Pemulihan Ekonomi.

Setelah belajar dari tim penilaian DNS dari CI dan NRM Program, kami dengar berita lain yang memberi semangat yakni dari Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (Kehati) mengenai keputusan mereka untuk berperanserta secara aktif dalam eksplorasi DNS di Indonesia. Keterlibatan Kehati pada tahap permulaan ini akan memberi penghargaan kepada pekerjaan orang lain dalam membuat peta jalan DNS di Indonesia dan akan memberi tambahan positif pada penciptaan momentum untuk kebijakan baru mengenai DNS. Dengan menggabungkan keahlian kelembagaan kami yang unik, kami percaya bahwa dapat ditemukan jalan yang paling berdayaguna untuk mencapai tujuan bersama dalam bidang yang belum disentuh oleh *debt-for-nature swaps* di Indonesia.

RUMUSAN HASIL
LOKAKARYA KAJIAN KEMUNGKINAN PEMANFAATAN
DANA “DEBT-FOR-NATURE SWAPS”
UNTUK PENGURANGAN BEBAN UTANG NEGARA

TIM MATERI DNS

Dr.Ir. Harry Santoso, Dr.Ir. Bambang Supriyanto, Ir. Soewartono, MM
Ir. Aziz Khan, MSc.

PENDAHULUAN

1. Lokakarya Kajian Kemungkinan Pemanfaatan Dana “*Debt-for-Nature Swaps*” yang diselenggarakan Departemen Kehutanan dan Perkebunan Bekerjasama dengan *The Nature Conservancy, Natural Resources Management Program (NRM Program)* dan *World Bank* pada tanggal 17 Desember 1998 di Crowne Plaza Hotel Jakarta, diawali dengan laporan oleh Dr. Ir. Silver Hutabarat selaku Ketua Panitia Penyelenggara dan sambutan pembukaan oleh Dr. Ir. Muslimin Nasution, Menteri Kehutanan dan Perkebunan.

2. Lokakarya telah membahas 6 (enam) topik bahasan yang berbagi kedalam 2 (dua) sesi yaitu sesi pertama dipandu oleh moderator Prof.Dr.Ir. Bungaran Saragih dari IPB Bogor dan Dr. Jim Tarrant dari *NRM Program/USAID*. Sesi kedua dipandu oleh moderator Prof.Dr.Ir. Affendi Anwar dari IPB Bogor, dengan topik masing-masing beserta panelisnya sebagai berikut:
 - 2.1. *Overview of Debt Situation in Indonesia* yang disampaikan oleh Abdul Kadir, Direktur Tata Usaha Keuangan Departemen Keuangan;
 - 2.2. *Overview of Private Debt Situation in Indonesia* yang disampaikan oleh Prof.Dr. Irzan Tanjung dari *Jakarta Initiative* Departemen Keuangan;
 - 2.3. *USAID Feasibility Study on Debt Nature Swaps in Indonesia* yang disampaikan oleh Mr.Reed Merrill dari *NRM Program/USAID* dan Dr. Yatna Supriyatna dari *Conservation International (CI)*;
 - 2.4. *Potential for Private Swaps* yang disampaikan oleh Mr. Wayne Klocner dari *The Nature Conservancy (TNC)*;
 - 2.5. *Financing Debt Nature Swaps in Indonesia* yang disampaikan oleh Ms. Asmeen Khan dari *World Bank*, Burhanuddin Abdullah MA dari Bank Indonesia, Mr. Reed Merrill dari *NRM Program/USAID* dan Dr. Yatna Supriyatna dari *CI*;

- 2.6. Bagaimana Pemanfaatan *Debt-for-Nature Swaps* di Indonesia yang disampaikan oleh Ir. Aca Sugandhi Msc. Asisten I Meneg Lingkungan Hidup, Ir. Sumarsono Staf Ahli VI Menteri Kehutanan dan Perkebunan, dan Dr. Agus Purnomo Direktur Eksekutif Yayasan WWF Indonesia.
3. Lokakarya ini dihadiri sebanyak 94 orang peserta yang berasal dari para pejabat pemerintah dari Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Keuangan, Departemen Luar Negeri, Bank Indonesia, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Sekretariat Negara. Para Duta Besar dan wakil dari Kedutaan Besar (Kedubes) Amerika Serikat, Kedubes Swedia, Kedubes Kanada. Disamping itu para akademis dari Institut Pertanian Bogor, Universitas Indonesia, dan wakil-wakil lembaga dari World Bank, JICA, United States Agency for International Development, Yayasan LATIN, JI, FLB-EU, Center for International Forest Research, TNC, CI, World Wildlife Funds, WI, ABN-Amro Bank, Badan Usaha Milik Negara, Yayasan Leuser Indonesia, dan Yayasan Kehati juga menghadiri lokakarya ini.

TINJAUAN SITUASI UTANG DI INDONESIA

1. Beban utang luar negeri Indonesia saat ini telah sedemikian berat terlihat dari beberapa indikasi :
 - a. Lebih dari 50 % bantuan program dan proyek dari luar negeri digunakan untuk membayar bunga dan cicilan utang luar negeri;
 - b. Beban bunga dan cicilan utang luar negeri dewasa ini yang berjumlah Rp. 64 triliun telah mencapai seperempat dari bantuan luar negeri (BLN).
2. Pedoman pokok dalam menerima pinjaman utang luar negeri (PHLN) adalah :
 - a. PHLN harus untuk kegiatan produktif (pembangunan), dan bukan untuk gaji;
 - b. Tidak ada komitmen politik;
 - c. Pinjaman harus dalam batas kemampuan negara untuk mengembalikannya, karena itu harus dinegoisasikan dan dituangkan dalam *Loan Agreement* mengenai :
 - i). tingkat bunga (*interest rate*) yang umumnya bervariasi antara 3 - 8% / tahun, dapat berupa *fixed rate* atau *floating rate* ;
 - ii). Masa tenggang (*grace period*) bervariasi dari 2 - 10 tahun; dan
 - iii).Masa pembayaran kembali bervariasi dari 10 - 40 tahun.
3. Beberapa kewajiban negara peminjam adalah :
 - a. Kewajiban administrasi :
 - i). melaksanakan manajemen keuangan/perbankan;

- ii). laporan tahunan di audit oleh BPKP, ADB atau World Bank setiap tahun.
- b. Kewajiban lainnya tentang :
 - i). BLN tidak boleh untuk kegiatan tertentu seperti *civil work* dan *training*;
 - ii). Persetujuan Tentang tender, kontrak kerja dan program yang dilaksanakan;
 - iii). Penarikan dana (*replacement, endorsement, dan closing date*) harus melampirkan dokumen dengan format tertentu;
- c. Kewajiban *official* tentang :
 - i). *Counter budget*, misalnya 70% (BLN) dan 30% (dana sendiri);
 - ii). Pengadaan tanah (tidak bisa dengan BLN);
 - iii). Pembayaran *fee* seperti *commitment fee, management fee* dsb.

TINJAUAN SITUASI UTANG SWASTA DI INDONESIA

1. Utang luar negeri swasta posisi pada 30 Juni 1998 berjumlah \$ 76.469 juta dolar AS yang meliputi utang perusahaan \$ 63.209 juta dolar AS, utang bank \$ 7.655 juta dolar AS dan sekuritas (non-residen) \$ 5.605 juta dolar AS. Dari jumlah \$ 76.469 juta dolar AS tersebut sekitar 17,5 % merupakan utang jangka pendek, selebihnya berjangka menengah dan panjang. Adapun sebagai pembading seluruh utang luar negeri Indonesia pada posisi waktu yang sama adalah \$140.610 juta dolar AS.
2. Jika utang swasta ditambah dengan utang pemerintah jatuh tempo dalam tahun anggaran 1998/1999 harus dibayar kembali tanpa penjadwalan, akan sangat memberatkan bagi perekonomian Indonesia.
3. Perbankan Indonesia juga berutang (diluar *trade financing*) terhadap perbankan luar negeri. Berdasarkan *Frankfurt Agreement* pada 4 Juni 1998, melalui *exchange offer* dari Bank Indonesia dari posisi sebesar \$ 3,1 milyar dolar AS, dengan rekonsiliasi data hingga 20 Oktober 1998 telah dimasukkan program penjadwalan sebesar \$2,7 milyar dolar AS selama 4 tahun.
4. Utang perdagangan yang berupa *arrears* menurut posisi 20 Nopember 1998, tunggakan yang jatuh tempo hingga 30 Juni 1998 berjumlah \$ 1.012,3 juta dolar AS.
5. Berdasarkan *Frankfurt Agreement* pada 4 Juni 1998 disepakati kerangka penjadwalan utang swasta Indonesia yang dijadwalkan untuk dibayar kembali dalam waktu minimal 8 tahun dengan *grace period* 3 tahun;

6. Dalam penanggulangan utang swasta ini, diperlukan pembenahan (restrukturisasi) perusahaan secara menyeluruh baik aspek finansial maupun manajemen. Mekanisme alternatifnya adalah perusahaan-debitur masuk programnya *Indonesian Debt Restructuring Agency* /INDRA (suatu lembaga pemerintah dengan stafnya dari beberapa bank). Untuk itu diperlukan kehadiran fasilitator, dan salah satu alternatif yang telah ada adalah melalui *Jakarta Initiative* (JI) yang ditugasi untuk membantu memfasilitasi menyangkut ketentuan-ketentuan dibidang fiskal/ pajak, akuntansi, pasar modal, tenaga ahli (konsultan) bagi perusahaan kecil dan menengah. JI berfungsi sebagai prolog agar dapat masuk programnya INDRA. Dengan perkataan lain JI memfasilitasi *out-of court settlement* yang menghasilkan *win-win solution* bagi perusahaan-debitur dan bank-kreditur. JI mempunyai konsultan dengan bantuan teknis dari *World Bank* dan ADB. Adapun keuntungannya melalui INDRA adalah penyelesaian utang dapat dijadwalkan hingga 8 tahun dengan tingkat bunga yang bukan komersial.
7. Kaitannya dengan DNS, jika utang Indonesia dari perusahaan swasta dibeli oleh sebuah *conservation trust* misalnya dengan *discount* tertentu, kemudian dijual lagi kepada LSM Internasional dan di-*discount* lagi baru sisanya yang diperhitungkan untuk kegiatan konservasi, yang menjadi masalah dewasa ini adalah Rupiah sangat mahal, sehingga diperlukan adanya *secondary market* untuk utang swasta tersebut misalnya semacam pasar modal.

PENILAIAN NRM PROGRAM/USAID

TENTANG KELAYAKAN *DEBT-FOR-NATURE SWAPS* DI INDONESIA

1. Definisi DNS adalah: “pembatalan utang luar negeri dimana negara debitur memberikan komitmen untuk memobilisasi sumber keuangan domestik untuk kegiatan konservasi”.
2. Manfaat DNS adalah: salah satu upaya mengurangi utang luar negeri yang dikaitkan dengan konservasi sumberdaya alam, atau dengan perkataan lain mengurangi beban utang luar negeri dengan cara memperbesar investasi dibidang upaya konservasi sumberdaya alam. Idealnya DNS seharusnya mendanai prioritas kegiatan konservasi yang telah diidentifikasi, di mana pendanaannya masih belum tersedia. Namun demikian DNS yang mendatangkan dana baru juga dapat digunakan untuk proyek-proyek baru, atau sebagai dana tambahan sebagai pendukung dana yang telah ada.
3. DNS bukanlah solusi untuk menanggulangi krisis ekonomi Indonesia dewasa ini, dan juga bukan perdagangan utang untuk menguasai kedaulatan atas pengelolaan sumberdaya alam.

4. Urgensi menghapus utang untuk melestarikan sumber daya alam ini tergantung kepada keinginan pihak-pihak yang terkait dalam transaksi DNS. Oleh karena itu pelaksanaan DNS diharapkan lebih partisipatif dengan melibatkan pihak-pihak dengan kondisi Sebagai berikut:
 - a. Kreditur yaitu: Bank, Badan Perkreditan Ekspor, atau Lembaga/Badan pemberi bantuan lainnya, harus bersedia mendonasi atau menjual utang dengan pertimbangan bahwa manfaat pengurangan utang melalui DNS melebihi manfaat daripada menunggu pembayaran kembali utang yang macet;
 - b. Debitur yaitu : Pemerintah atau Sektor Swasta, perlu menunjukkan minatnya terhadap transaksi DNS serta bersedia menyediakan mata uang lokal atau aset bernilai lainnya untuk mendukung kegiatan konservasi lingkungan dengan memperoleh imbalan pengurangan utang luar negeri;
 - c. Investor Konservasi (khusus untuk kasus DNS Tiga pihak) yaitu : LSM, Institusi Riset, Institusi Akademis, PBB, atau Lembaga Dana Abadi, berminat dengan mengharapkan manfaat nyata dari DNS seperti investasi tambahan dibidang konservasi, meningkatnya perlindungan terhadap keanekaragaman hayati dll.
 - d. Donor yaitu : penyedia dana untuk mendukung transaksi DNS dengan menyediakan mata uang dollar sebagai upaya kegiatan konservasi sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pengurangan utang.
5. Pelaksanaan DNS dapat melalui 3 (tiga) model yaitu:
 - a. DNS Tiga pihak yang melibatkan utang Sektor Swasta (kasus Ghana);
 - b. DNS Tiga pihak yang melibatkan utang Publik (kasus Philipina);
 - c. DNS Bilateral (kasus Peru).
6. Kelayakan DNS Tiga pihak yang melibatkan Sektor Swasta:
 - i). Tergantung sepenuhnya pada ketertarikan syarat-syarat finansial yang dinegosiasikan antara debitur dan kreditur serta manfaat konservasi yang dihasilkan dari transaksi DNS.
 - ii). Kreditur sektor swasta dewasa ini sedang dalam posisi renegosiasi utang. Jika para kreditur dapat melakukan negosiasi lebih baik dengan investor konservasi, maka sesungguhnya mereka dapat menjual piutang mereka kepada para investor konservasi, daripada mengharapkan debitur membayar utangnya. Kebanyakan kreditur Amerika dan Eropa percaya bahwa DNS cukup mungkin untuk dilaksanakan, namun hal ini tergantung kategori kreditur dan tipe utangnya.

- iii). Debitur Swasta lebih berposisi bahwa mereka akan lebih tertarik jika mereka harus membayar lebih sedikit dari total kewajiban utangnya, dan/atau membayar dalam mata uang lokal daripada mata uang dolar AS.
 - iv). Investor Konservasi perlu berhati-hati dalam menganalisis resiko kredit jika pelaksanaan DNS mengalami kegagalan. Karena itu mereka perlu mengembangkan cara-cara untuk memperoleh kredit seperti pembelian utang bersyarat, pengaturan khusus, jaminan, dan asuransi.
7. Kelayakan DNS Tiga pihak yang melibatkan utang publik:
- i). Kreditur Swasta isunya seperti butir 6 di atas, namun di sini pandangannya berbeda mengenai diskon yang layak untuk utang publik biasanya sekitar 30 % berdasarkan harga berlaku.
 - ii). Debitur publik, pandangan dan posisi pemerintah Indonesia saat ini belum jelas dalam pemanfaatan mekanisme DNS ini.
 - iii). Investor Konservasi, seharusnya mempertimbangkan peranan pemerintah Indonesia dalam memantau pengeluaran dari kegiatan yang didanai DNS.
8. Kelayakan DNS Bilateral:
- i). Kreditur Bilateral, posisinya saat ini tidak mempertimbangkan kemungkinan diterapkannya DNS untuk Indonesia, namun mereka ada kemungkinan melakukan evaluasi kembali dengan melihat perkembangan politik yang terjadi di Indonesia. Beberapa hal yang mempengaruhi minat kreditur di sini adalah :
 - Untuk negara kreditur yang telah ada/berpengalaman dengan program DNS, kemungkinan dapat mempertimbangkan DNS untuk Indonesia;
 - Kurangnya klausul penghapusan utang dari Paris Club, dapat mempersulit minat kreditur;
 - Isu demokratisasi, hak asasi manusia dan korupsi, dapat mengurangi minat kreditur;
 - Adanya krisis ekonomi dewasa ini dapat meningkatkan minat kreditur, sekaligus dalam rangka pengentasan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi.
 - ii). Debitur (Pemerintah Indonesia), tergantung pemahaman para pejabat mengenai seberapa besar manfaat dan kerugian akibat pemanfaatan DNS.

9. Berdasarkan hasil wawancara dan diskusi selama bulan Oktober hingga Nopember 1998 dengan para kreditur Indonesia disimpulkan bahwa DNS cukup layak untuk dilaksanakan di Indonesia. Berhubung kebijaksanaan Pemerintah mengenai DNS belum dikeluarkan, maka DNS Tiga pihak yang melibatkan utang Sektor Swasta lebih layak untuk saat sekarang dibandingkan DNS yang melibatkan utang sektor pemerintah. Namun demikian, potensi DNS bilateral yang melibatkan para kreditur publik cukup tinggi untuk kreditur terpilih seperti Amerika Serikat. Disamping itu negara donor/kreditur lainnya akan lebih berminat jika pemerintah Indonesia telah menyatakan minatnya melaksanakan DNS.
10. Hal-hal yang direkomendasikan:
 - a. Pemerintah Indonesia perlu meningkatkan kapasitas untuk menganalisis dan merumuskan kebijaksanaan DNS yang koheren melalui:
 - Koordinasi antar Departemen / Lembaga;
 - Bantuan teknis para donor dan investor;
 - Masukan para ahli DNS.
 - b. Khusus terhadap Amerika Serikat yang telah mengeluarkan Undang-undang Konservasi Hutan Tropis (*Tropical Forest Conservation Act*), Pemerintah Indonesia perlu segera membuat permintaan resmi kepada Pemerintah Amerika Serikat untuk mempertimbangkan pelaksanaan DNS.

Catatan :Berdasarkan perundangan tersebut pemerintah Amerika Serikat telah menyediakan dana sebesar US \$ 325 juta selama periode 3 (tiga) tahun untuk program DNS di seluruh dunia.
 - c. Pemerintah Indonesia dapat memfasilitasi restrukturisasi utang sektor swasta dengan membantu investor konservasi dalam membangun hubungan dengan kreditur dan debitur, yang dapat dilakukan melalui *Jakarta Initiative*.

PROSPEK UNTUK DNS SWASTA

1. Mekanisme DNS yang melibatkan debitur swasta serupa dengan yang melibatkan utang publik yaitu: pihak ketiga umumnya Lembaga konservasi membeli utang dari bank kreditur atau dari lembaga lainnya, dengan suatu tingkat *discount* tertentu dibandingkan dengan nilai utang yang ada. Lembaga konservasi tersebut kemudian melakukan negosiasi peringanan utang dengan debitur melalui pertukaran dengan uang tunai atau aset lainnya yaitu nilai konservasi lingkungan. Dalam *private-to-private swap* ini, pemerintah negara ybs. tidak akan dilibatkan kecuali suatu transfer memerlukan otorisasi pemerintah misalnya dalam kasus *real estate* atau konsesi perusahaan hutan.

2. Pada tahun 1992, konsorsium organisasi non-profit seperti *Conservation Internasional*, *the Midwest Universities Consortium for International Activities* (MUCIA) dan *the Smithsonian Institution* membayar \$ 250,000 dolar AS kepada suatu Badan Perminyakan Internasional dengan menukarkan bagi pembayaran \$ 1 juta dolar AS ekuivalen dalam mata uang lokal.
3. Kelayakan DNS Swasta ini tergantung sepenuhnya kepada seberapa atraktif nilai finansial yang dinegosiasikan dengan kreditur dan debitur serta manfaat yang diperoleh untuk kegiatan konservasi. Bagi debitur swasta Indonesia, akan lebih tertarik hanya jika mereka akan dibebani kewajiban membayar (utang) yang lebih rendah dan atau membayar dalam mata uang lokal daripada mata uang asing.
4. Dalam menjajagi DNS Swasta ini, investor konservasi harus berhati-hati menganalisa resiko kredit yang inheren didalam mekanisme tersebut.
5. TNC menjajagi penggunaan DNS Swasta untuk memperoleh hak misalnya bagi konsesi industri kayu. Jika berhasil hal tersebut bisa ditransformasi kedalam model yang lebih sesuai untuk bidang kehutanan seperti pengelolaan hutan berbasis kemasyarakatan, dan/atau kawasan konservasi/lindung. Di sini Pemerintah Indonesia perlu terlibat aktif dalam proyek itu dan menjamin bahwa "konsesi konservasi" tersebut dapat mempunyai nilai konservasi yang nyata yaitu misalnya dengan pemberian konsesi berjangka waktu minimum 70 tahun.

PEMBIAYAAN DNS DI INDONESIA

1. Peranan Bank Indonesia dalam pelaksanaan DNS di Indonesia adalah:
 - a. Mengatur pembiayaan yaitu dari alokasi anggaran untuk subsidi, sehingga dapat berperan untuk mengurangi distorsi di Indonesia;
 - b. Melakukan konversi utang valuta asing menjadi utang rupiah misalnya melalui kerjasama dengan INDRA.
2. Dalam pelaksanaan DNS hal-hal yang perlu diperhatikan:
 - a. Menghindarkan DNS dijadikan sebagai "*moral hazard*";
 - b. Menghindarkan kecurigaan bahwa dengan melaksanakan DNS, seolah-olah Indonesia akan kehilangan kedaulatannya terhadap pengelolaan kawasan konservasi.

3. Dengan semakin luasnya kawasan konservasi di Indonesia serta kondisi perekonomian yang sedang dilanda krisis ekonomi dewasa ini, maka pelaksanaan DNS di Indonesia merupakan alternatif bagi menunjang sumber pendanaan untuk pelaksanaan program konservasi.
4. Pemanfaatan DNS dapat dilaksanakan dalam bentuk "*trust funds*" dikaitkan dengan kegiatan pelestarian lingkungan yang dikelola suatu lembaga seperti Yayasan KEHATI dan Mitra Lingkungan. Contoh lainnya adalah pengelolaan TN Kutai atau pengelolaan TN Leuser oleh Yayasan Leuser Indonesia.

PEMANFAATAN DNS DI INDONESIA

1. DNS merupakan mekanisme pendanaan potensial untuk pengelolaan kawasan konservasi, karena:
 - a. DNS dapat mengurangi beban utang negara;
 - b. DNS dapat berperan memperkuat ekonomi, karena secara makro dapat mengurangi tekanan terhadap *foreign exchange*;
 - c. Akibat dari butir a di atas, maka DNS dapat mengurangi kecenderungan eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya alam;
 - d. Kelebihan lain bahwa utang yang berupa mata uang asing (*hard currency*) dikonversi kedalam mata uang lokal (*local currency*) sehingga menghemat devisa dan mendorong prioritas investasi.
2. Dalam pelaksanaan DNS yang perlu dikaji untuk kesepakatan antara kreditur dan debitur adalah hal-hal sebagai berikut:
 - a. Jenis utang apakah utang pemerintah, utang swasta atau keduanya;
 - b. Utang tersebut butir- a di atas apakah hanya yang digunakan terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam atau utang untuk berbagai kepentingan;
 - c. Sifat pinjaman (utang) apakah pinjaman lunak atau komersial;
 - d. Pengelola mekanisme ini apakah melalui INDRA atau lembaga lainnya;
 - e. Pemanfaatan dana dari DNS apakah untuk rehabilitasi lingkungan, pengendalian kerusakan atau kegiatan konservasi di wilayah daratan, laut dan udara;
 - f. Berapa persentase utang yang diperhitungkan dalam DNS, dan berapa besarnya diskon atas utang tersebut;
 - g. Bagaimana dampak terhadap "kedaulatan" pengelolaan sumber daya alam;
 - h. Apakah dana DNS dapat dianggap sebagai dana domestik (*local fund*) untuk kegiatan konservasi.

3. Dalam pemanfaatan dana melalui mekanisme DNS, Indonesia tidak perlu malu untuk meminta kepada negara/lembaga donor, karena tanggung jawab konservasi sumber daya alam merupakan tanggung jawab bersama negara-negara didunia (*global concern*).
4. Tantangan yang dihadapi dalam kegiatan konservasi yaitu: potensi belum banyak diketahui, kemantapan kawasan belum seluruhnya ditata batas/dikukuhkan, pengelolaan kawasan konservasi belum intensif dan penelitian/pengembangan masih terbuka. Kendala yang dihadapi yaitu: lokasi terpencil, kemampuan sumber daya manusia terbatas, dan banyak mengalami gangguan.
5. Dalam rangka sosialisasi pemanfaatan DNS dan mekanisme pelaksanaannya terutama kepada pihak swasta, diperlukan penanganan mekanisme informasi yang efektif. Pihak Bank Indonesia menawarkan untuk berperan dalam hal informasi tentang fluktuasi valas-rupiah, pasar uang (pasar sekunder) dan bantuan teknis perbankan lainnya.
6. Untuk merumuskan kerangka kebijaksanaan operasional berkaitan dengan kelayakan pemanfaatan DNS di Indonesia dan mekanisme pelaksanaannya, dirasakan perlu dibentuk Kelompok Kerja Antar Departemen / Lembaga yang didalamnya melibatkan pula LSM dan segenap *stakeholder* terkait. Tugas Kelompok Kerja ini termasuk menjajagi kemungkinan dibentuknya *Trust Funds* (seperti Dana Mitra Lingkungan) yang merupakan yayasan bagi kegiatan konservasi dengan *board of trustees* terdiri atas perwakilan pemerintah negara setempat, badan/organisasi setempat penyanggah dana untuk membantu program konservasi lembaga/organisasi non pemerintah. Selain itu juga perlu disiapkan kebijakan untuk mendukung berbagai tuntutan legal-basis dalam menindaklanjuti program DNS.
7. Pelaksanaan program DNS harus diorientasikan untuk penguatan kapasitas dan kapabilitas sumber daya manusia dan masyarakat lokal termasuk LSM yang bertanggung jawab mengelola kegiatan konservasi. Disamping itu DNS harus selalu difokuskan pada upaya pengurangan utang negara.

Lampiran-lampiran

**DAFTAR PESERTA
WORKSHOP ON DEBT FOR NATURE SWAPS
Jakarta, 17 Desember 1998**

I. PEMBICARA		
1	Abdul Kadir	Dit. TUA-Depkeu
2	Prof.Dr. Irzan Tandjung	The Jakarta Initiative
3	Mr. Reed Merrill	NRM/USAID
4	Dr. Jatna Siprijatna	Conservation International
5	Mr. Wayne Klockner	The Nature Conservancy/TNC
6	Burhanudin Abdullah,MA	Bank Indonesia
7	Asmeen Khan	World Bank
8	Ir. Aca Sugandhi, Msc	KLH
9	Agus Purnomo	WWF International
10	Ir. Soemarsono	SAM VI Dephutbun

II. MODERATOR		
1	Prof.Dr. Bungaran Saragih	IPB
2	Dr. Jim Tarrant	NRM
3	Prof.Dr. Affendi Anwar	IPB

III. SEKRETARIS		
1	Dr. Harry Santoso	Badan Planologi Dephutbun
2	Dr. Bambang Supriyanto	Sekjen Dephutbun
3	Ir. Soewartono,MM	Dirjen PKA Dephutbun
4	Ir. Aziz Khan,Msc	Balitbang Dephutbun

IV. PESERTA		
1	Dr. Muslimin Nasution	Dephutbun
2	T. Sarijanto	Dephutbun
3	Djaban Tinambunan	Dephutbun
4	B.R. Tondok	Dephutbun
5	Oesman Yoesoep	Ditjen PHP-Dephutbun
6	Boen M. Purnama	BPK Samarinda-Dephutbun
7	Budiawan	Pusat Penyuluhan-Dephutbun
8	Mira	Ditjen PKA - Dephutbun

PESERTA		
9	Agus Sarsito	Ditjen PHP - Dephutbun
10	Pranoto	Biro Umum - Dephutbun
11	Suhartono	Balitbang - Dephutbun
12	Hadi Pasaribu	Ditjen RLPS - Dephutbun
13	Agus Dermawan	Ditjen PKA - Dephutbun
14	Suyatno Sukandar	Ditjen PKA - Dephutbun
15	Radjab Zamawi	Ditjen Bun - Dephutbun
16	Hadi	Ditjen Bun - Dephutbun
17	Ruanda Agung S	Badan Planologi - Dephutbun
18	Kuntadi	Balitbang - Dephutbun
19	Dwiatmo	Balitbang - Dephutbun
20	Dumairi	Ditjen Bun - Dephutbun
21	Johny Holbert	Balitbang - Dephutbun
22	Putu K	DLN/DJA Depkeu
23	M. Jumbeli	DLN/DJA Depkeu
24	I Gede Suparca	DJA Depkeu
25	Hotbin S	Bank Indonesia
26	Koko Wijarnako	KLH
27	Ria Widati	Bappenas
28	Agus Raharjo	Bappenas
29	Ghafur Dharmaputra	Deplu
30	Foster Gultom	Deplu
31	Arwandrija Rukma	Biro KTLN - Setkab
32	Holly Ferrett	Kedubes AS/USAID
33	Ketut Djati	USAID
34	Mattiaz Lentz	Kedubes Swedia
35	Penny Morton	Kedubes Kanada
36	Rili Djohani	TNC
37	Earl Saxon	TNC - IFO
38	Jozsef Micski	FLB - Uni Eropa
39	John Keating	UE - Indonesia
40	Graham Tyrie	BFMP - Uni Eropa
41	Gordon Storey	BFMP - Uni Eropa
42	Rika	JICA
43	Bambang Sukartiko	CIFOR
45	Yeni Martoatmodjo	ABN - Amro
46	Ario Adhikari	ABN - Amro
47	Retno Kusumaningtyas	ABN - Amro
48	Togu Manurung	WWF - Indonesia
49	Cynthia Mackie	Conservation International
50	Suer Suryadi	Conservation International
51	Ismid Hadad	Yayasan Kehati

PESERTA		
52	Nengah Wirawan	Yayasan Kehati
53	Mike Griffiths	Leuser Management Unit
54	AR. Ramli	Yayasan Leuser International
55	Arif Aliadi	LATIN
56	Darwina Wijayanti	Yayasan Pusaka Alam Nusantara
57	Dibyso Sartono	Wetlands In'l Indonesia Program
58	Iwan Djanuarsyah	PT. Sumalindo LS
59	Harry Sembel	PT. Barito Pasific
60	David Gunawan	PT. KLI
61	Heri Sukandar	PT. KLI
62	Pakat Ginting	PT. Djajanti Group
63	Jefri R. Sirait	PT. Sumalindo LS
64	Dadang M. Sadikin	PT. Barito Pasific Group
65	Fauzi Ma'ruf	PT. Kiani Lestari
66	Iskandar Murad	PT. Korindo
67	Septo PR	PT. Inhutani I
68	Susanto	PT. Inhutani II
69	Harry Surjadi	KOMPAS

TERMS OF REFERENCE
LOKAKARYA KAJIAN KEMUNGKINAN PEMANFAATAN DANA
“DEBT FOR NATURE SWAPS”
UNTUK PENGURANGAN BEBAN UTANG NEGARA

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pada situasi ekonomi negara Indonesia yang sedang dilanda krisis dan sangat kurang menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi negara, pemerintah diuntut untuk dapat memanfaatkan dana dari sumber manapun secara efektif, baik demi kepentingan pengurangan beban utang negara maupun kepentingan perputaran roda ekonomi dalam negeri.

Sementara itu ada suatu kesadaran yang bersifat global bahwa negara yang terbebani oleh utang akan cenderung mengeksploitasi sumberdaya alamnya untuk dapat membayar utang-utang mereka. Hal ini dapat mengakibatkan terhambatnya upaya pelestarian lingkungan yang dilakukan dan telah disepakati bersama di lingkungan masyarakat internasional. Pemerintah Amerika Serikat telah mengambil prakarsa untuk memberikan keringanan/pembebasan utang suatu negara melalui apa yang dinamakan “Debt For Nature Swaps”/USA Bills (DNS). Prakarsa tersebut pada intinya adalah pemerintah Amerika Serikat akan memberikan keringanan utang kepada negara yang memiliki utang. Utang tersebut akan dilelang kepada pihak-pihak (seperti NGO, negara donor, dan lain-lain) yang berminat membeli utang tersebut. Pihak yang berminat akan membayar utang tersebut kepada negara/bank pemberi utang dengan nilai yang lebih kecil dari nilai utang yang diberikan. Sebagai kompensasinya negara yang diberi keringanan utang tersebut harus melaksanakan kegiatan konservasi sumber daya alam di negaranya dengan didanai oleh dan bersama-sama dengan pihak yang telah membantu membayarkan utang mereka.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk dapat memanfaatkan sumber-sumber dana dari luar negeri dalam rangka membantu mengurangi beban utang negara, serta melanjutkan kegiatan konservasi sumber daya alam (yang sangat penting bagi kegiatan pembangunan jangka panjang), adalah memanfaatkan penawaran DNS dari Pemerintah Amerika Serikat dan dana sejenis lainnya (bila ada) baik dari sumber pemerintah asing atau NGO.

Untuk mengkaji lebih jauh mengenai kemungkinan pemanfaatan dana-dana tersebut maka perlu diadakan lokakarya dimana para pakar dapat memberikan pandangan dan masukan-masukan dalam rangka pemanfaatan dana-dana tersebut sesuai dengan kepentingan-kepentingan negara secara holistic.

Maksud dan Tujuan

Maksud dari penyelenggaraan Lokakarya ini adalah:

- mendapatkan gambaran komprehensif tentang DNS dan prakarsa-prakarsa sejenis dari negara lain/NGO, serta pengalaman pemanfaatannya dan pelaksanaannya oleh negara tertentu.
- mendapatkan masukan dalam bentuk usulan-usulan konkrit mengenai pemanfaatan dana dari DNS dan sejenisnya sesuai dengan kebutuhan di Indonesia.

Tujuan secara keseluruhan adalah untuk membantu pemerintah dalam rangka mengurangi utang negara dan sekaligus melanjutkan upaya konservasi sumber daya alam terutama sumber daya hutan.

PELAKSANAAN

pelaksana Lokakarya dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan N0 : 658/Kpts-II/1998 tentang Pembentukan Tim “Debt for Nature Swaps” tanggal 30 September 1998.

Topik-topik utama yang akan dibahas dalam kegiatan apresiasi adalah:

1. DNS sebagai sumber dana kegiatan konservasi dan implementasinya di negara penerima bantuan DNS.
2. Kemungkinan pemanfaatan DNS di Indonesia.

WAKTU DAN TEMPAT KEGIATAN SEMINAR

Kegiatan Seminar akan diselenggarakan pada tanggal 17 Desember 1998 di Jakarta.

PESERTA

Peserta seminar diperkirakan berjumlah 80 orang berasal dari Dephutbun, instansi pemerintah terkait, BUMN Dephutbun, Bank Indonesia, World Bank, Asian Development Bank, donor, dan NGO, Swasta.

PEMBIAYAAN

Biaya penyelenggaraan seminar berasal dari hibah WORLD BANK, NRM, TNC, yang akan dikelola oleh panitia penyelenggara.

ORGANISASI PELAKSANA

1	Penanggung Jawab:	Kepala Biro Perencana
2	Ketua:	Dr. Silver Hutabarat
3	Sekretaris I: II:	Ir. Bambang Moerdiono, Msc. Ir. Arifah Prihatin, MSc.
4	Seksi Materi:	Dr. Harry Santoso Dr. Bambang Supriyanto Ir. Aziz Khan, MSc. Ir. Soewartono, MM
5	Seksi Acara:	Ir. Komar, Msc. Ir. Rahmasari Nasution
6	Seksi akomodasi dan Perlengkapan:	Ir. Efrizal, MM Ir. Lasmini Drs. Ferry Yunus